

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

LA LOI DU 10 AOUT 1922

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 2 Juin 1923, à 3 heures 1/2

PAR

Jean de MOULEZIN

Président : M. ALLIX, Professeur

Suffragants { MM. G. DE LAPRADELLE, *Professeur*
GIDEL, *Professeur*

PARIS

JOUBE & C^e. ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1923

(THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

LA LOI DU 10 AOUT 1922

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 2 Juin 1923, à 3 heures 1/2

PAR

Jean de MOULEZIN

Président : M. ALLIX, Professeur

Suffragants { *MM. G. DE LAPRADELLE, Professeur*
GIDEL, Professeur



PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
45, RUE RACINE, 45

1923

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LE CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

LA LOI DU 10 AVRIL 1922

CHAPITRE I

De la nécessité d'une Réforme

A la fin de l'année 1921, le Gouvernement venait réclamer au Parlement de régulariser par des crédits supplémentaires 4.616 millions de dépenses engagées et même effectuées déjà en dépassement des crédits ouverts sur l'exercice de 1920.

Grande fut l'émotion au Parlement et l'opinion publique, surexcitée par la presse, protesta. Des chiffres aussi considérables étalaient au grand jour l'incurie des services existants de contrôle. Nul parmi les députés et les contribuables ne pouvait admettre que des opérations irrégulières d'une telle extension aient pu s'effectuer sans que l'alarme ait été préalablement donnée. Mais, quelque amère que fut la

surprise, les Chambres, bien entendu, volèrent ces crédits, contraintes une fois de plus de ratifier des actes qui, bien qu'étant autant d'infractions aux lois et préjudiciables à la bonne gestion des finances publiques, n'en constituaient pas moins des faits accomplis.

Cependant la nécessité de mesures promptes et énergiques s'imposait à nos gouvernants. M. Louis Marin, député de Nancy, se faisait applaudir à la Tribune de la Chambre en réclamant des lois sévères contre un gaspillage qui rendait plus désastreuse encore la crise économique et financière traversée par le pays et notamment il convenait, selon lui, d'infuser un sang nouveau aux organismes de contrôle dont brutalement se révélait ainsi l'impuissance. Or, parmi ceux-ci il en était un dont la création avait eu spécialement pour but de remédier à l'excès des crédits supplémentaires, parce qu'il constitue un contrôle, s'exerçant à priori, c'est-à-dire alors que nulle promesse, nul acte matériel ne liaient les administrateurs vis-à-vis des tiers traitant avec l'Etat. Le contrôle des dépenses engagées, pourtant, que des lois éparses avaient organisé par étapes successives, semblait répondre bien mal à l'espoir que depuis trente-quatre ans le législateur avait fondé sur lui, puisque la pratique déplorable des crédits supplémentaires ne faisait que s'étendre dans notre budget.

De son côté le Sénat adoptait la motion suivante présentée par M. Brand : « Le Sénat, conformément au rapport de sa Commission
« des Finances, invite le Gouvernement à assurer la stricte application
« des lois relatives au fonctionnement du contrôle des dépenses enga-
« gées et à mettre à la disposition des Commissions financières du
« Parlement les rapports d'ensemble des contrôleurs ainsi que leurs
« avis motivés sur le budget et sur les demandes de crédits addition-

« nels, le Sénat invite également le Gouvernement à prendre toutes
« mesures nécessaires pour rendre impossible, sans l'autorisation du
« Parlement, et en dehors des cas prévus par les lois, le paiement des
« dépenses supplémentaires, en addition aux crédits régulièrement
« ouverts. »

Répondant sans délai à ce désir manifeste du Parlement d'organiser enfin un contrôle efficace de l'engagement des dépenses publiques, M. Louis Marin, déposait le 28 décembre 1921 sur le bureau de la Chambre, un projet de loi qui après avoir été longuement et laborieusement retouché, a abouti à la loi du 10 Août 1922 objet particulier de cette étude.

En ses lignes générales, cette loi ne modifie pas les attributions des contrôleurs des dépenses engagées, elle les précise et les augmente en certains cas, en même temps qu'elle codifie en un texte unique tous les articles de loi qui, épars régissaient jusqu'alors la matière.

Une objection dès l'abord se présente. Des textes précis donnèrent précédemment une mission importante, aux contrôleurs, ainsi que nous le constaterons par la suite, qui dans la pratique étaient néanmoins demeurés lettre morte. N'était-ce point parce que le système était défectueux en son principe plus que par l'insuffisance de ses moyens d'action ? M. Marin, et avec lui les rapporteurs des commissions financières des deux Chambres, ont estimé que le mal résidait uniquement dans le peu de pouvoir et surtout de prestige concédé jusque là aux agents chargés du contrôle des dépenses engagées et d'autre part l'inobservation des textes s'expliquait pour eux par ce fait que ceux-ci avaient été « régulièrement émous-

sés par crainte des responsabilités » pour employer la formule heureuse de M. Marin.

C'est donc à renforcer le prestige et l'autorité du contrôleur, à élargir ses attributions, en même temps qu'à affirmer la responsabilité que mettent en jeu pour un ministre, ses manquements aux dispositions législatives, que le Parlement devait s'appliquer dans l'élaboration de la loi de 1922.

Nous aurons lieu de voir que les innovations y sont peu considérables et que la responsabilité ministérielle, pour être une fois de plus solennellement affirmée, n'en demeure pas moins platonique.

N'eut-il pas alors été suffisant de veiller à l'application stricte des lois existantes ? Il ne le semble pas, la loi nouvelle même si, en la partie où elle innove, risque de ne produire que des résultats restreints, présente au moins l'avantage de donner une impulsion nouvelle à l'organisme du contrôle, de coordonner des mesures éparpillées dans les lois de finances en une sorte de texte organique du système et, facteur psychologique qui n'est pas négligeable, par les discussions qu'elle a fait naître à leur sujet, et leur importance qu'elle affirme, elle concède aux contrôleurs des dépenses engagées un prestige dont ils étaient jusqu'à ce jour totalement dépourvus.

En des heures difficiles, nulle mesure n'est à dédaigner, susceptible d'assurer plus de régularité dans la gestion des deniers publics et de remédier, ne serait-ce que partiellement, au gaspillage.

Eut-il été préférable pour le contrôle des dépenses engagées de réformer profondément son organisme en s'inspirant de principes différents, comme le suggérait M. Geo Guérin dans un projet de loi déposé par lui à la Chambre le 25 mars 1920 ?

Nous ne le croyons pas, car aux périodes de crise économique, le désir louable de remédier à ces maux plus inhérents parfois au régime constitutionnel, qu'imputables aux lacunes des lois financières, conduit à des innovations, qui, votées dans une atmosphère d'inquiétude, violent certains principes de bonne gestion financière, reconnus indispensables en temps normal dont les périodes de crise révèlent les imperfections plutôt que les erreurs.

Nous désirerions prouver dans cette étude que si la loi du 10 août 1922 n'est pas capable de supprimer les crédits additionnels, comme l'optimisme de certains l'a fait croire (1), elle présente un ensemble logique de dispositions pour la plupart heureuses dans leur principe, et qu'elle résout, dans la mesure du possible, le problème difficile qui se pose en nature de contrôle préventif du pouvoir exécutif :

Limiter les actes des ministres et assurer leur régularité, sans emprisonner ceux-ci dans des règles si étroites qu'elles détruisent la liberté d'action indispensable à la responsabilité qu'ils assurent devant le Parlement.

(1) M. d'Aubigny au cours d'une conférence faite à l'école des Sciences politiques le 20 Mars 1922, formulait un tel espoir.

CHAPITRE II

De la nomination du Contrôleur des dépenses engagées

Tout fonctionnaire exerçant un droit de contrôle sur les actes d'un autre doit jouir, au cas où celui-ci ne lui est pas subordonné, au moins d'une indépendance complète à son égard. Contrôler n'est-ce pas limiter une autorité aux termes fixés par les lois et en constater les infractions commises ? Même logiquement, quiconque assume des fonctions de contrôle, quoique dépourvu lui-même d'un pouvoir de sanction, devrait être le supérieur hiérarchique de ceux assujettis à son contrôle. En pratique, les grands établissements privés, en fournissent de nombreux exemples. Mais l'organisation administrative et le régime constitutionnel ne permettent pas d'envisager cet état de choses. Il convient au moins d'éviter la solution inverse faisant du contrôleur le subordonné du ministre, dans les services duquel il remplit ses fonctions.

Ainsi, pour l'efficacité du contrôle, évidente est la nécessité d'assurer l'indépendance du fonctionnaire auquel on le confie. Or, celle-ci dépend des garanties dont on entoure sa nomination d'abord, et par la suite son avancement.

En matière de contrôle des dépenses engagées cette évidence ne s'est pourtant qu'à la longue imposée à l'esprit du législateur à mesure que s'élargissait la fonction des contrôleurs dont l'efficacité apparaissait fonction de leur indépendance, moyen unique d'affermir leur prestige en garantissant leur intégrité.

L'article 3 du décret de 1893, texte initial de l'organisme que nous étudions ici, prévoyait seulement que dans chaque ministère un agent désigné par le ministre et placé sous son autorité directe, serait chargé de contrôler l'emploi des crédits.

C'était donc appliquer le principe du fonctionnaire vérifiant les opérations de son supérieur hiérarchique, duquel dépend toute sa carrière administrative. C'est dire que nuls doivent être et son indépendance et son prestige. Mais il convient de constater que si dans l'esprit du décret il s'agit d'exercer une surveillance sur l'exécutif, mesure qui implique en quelque sorte une idée de méfiance à l'égard de ce dernier de la part du législatif et qu'expliquent les trop nombreux établissements de crédit, le terme de contrôleur ne convient pas exactement au rôle joué par lui à ce premier état du système. Celui-ci consiste, en effet, à avertir le Ministre périodiquement de l'état des dépenses déjà engagées en regard des crédits demeurant disponibles, et ce, grâce à la comptabilité que le décret de 1893 lui impose de tenir. C'est donc un rôle comptable, de renseignement et de précision que joue dans la pratique, cet agent qualifié improprement de contrôleur. Et l'innovation de la loi de 1890 semble, dans la pratique, faite au bénéfice du pouvoir exécutif.

L'emploi de contrôleur fut à l'origine donné au directeur de la comptabilité de chaque ministère, que ses connaissances financières et

l'étroitesse des attributions nouvelles, appelaient d'office à remplir cette fonction.

Mais il apparut vite que le système était sinon inutile, du moins incapable d'améliorer la gestion des deniers publics et qu'il convenait de l'élargir. Mais pour ce faire, il était également nécessaire de remédier à la dépendance ou la loi mettait le contrôleur vis-à-vis du Ministre et trop juste était la remarque faite que l'on adule plus volontiers qu'on ne critique qui est maître de votre avenir, pour que le législateur ne reconnut pas la nécessité d'une réforme.

C'est l'article 78 de la loi de finances du 30 Mai 1902, qui marque ainsi la seconde étape en disposant « Les contrôleurs seront nommés conjointement et solidairement par le Ministre des Finances et le « Ministre intéressé ».

C'était une amélioration ; quoique relevant encore partiellement du Ministre au département duquel il était attaché, le contrôleur pouvait espérer de l'intervention du Ministre des Finances un renforcement de son autorité comme une opposition moins marquée entre son intérêt et son devoir.

Ce furent les Inspecteurs des Finances que l'on prit peu à peu l'habitude d'appeler à ces fonctions. Leur grande pratique financière, le prestige dont jouit leur corps, les désignaient pour un rôle dont l'importance ne dépendait en fait, que de l'autorité personnelle du fonctionnaire qui s'en acquittait.

La loi du 30 Mars 1902 prévoyait un certain roulement entre les divers départements ministériels, les contrôleurs passant successivement de l'un à l'autre, ce qui présente l'avantage de leur permettre d'étendre leurs connaissances techniques, de comparer les pratiques

plus ou moins dépen­sières des différents départements ministériels, et surtout, en ne les attachant pas à un seul, d'éviter qu'ils n'y acquièrent cette complaisance dont on fait facilement preuve vis-à-vis de ceux en la compagnie desquels l'on sent avoir longtemps à vivre.

La loi de 1911, qui a pourtant profondément modifié l'organisme du contrôle et confié aux contrôleurs des attributions beaucoup plus vastes, n'a rien innové quant à leur mode de recrutement et au lien de subordination qui les unissait au Ministre intéressé et à celui des Finances.

C'est l'article 37 de la loi de Finances du 12 Août 1919 qui vient confier leur nomination au seul Ministre des Finances, réforme que l'article 41 de la loi de Finances du 30 avril 1921 complète, en prescrivant que les contrôleurs des dépenses engagées seraient placés sous la seule autorité de ce Ministre, dans l'exercice de leurs fonctions.

L'expression « Dans l'exercice de leurs fonctions » a disparu du texte de la dernière loi. En effet, quoique, ainsi que nous venons de l'exposer, les contrôleurs des dépenses engagées fussent choisis dans les cadres du Ministre des Finances et spécialement dans ceux de l'Inspection des Finances, cinq Ministres : Guerre, Marine, Intérieur, Colonies, Pensions, avaient obtenu de conserver pour ce poste des agents recrutés dans leurs corps spéciaux de contrôle.

Lors de la discussion de la loi de 1922, le Gouvernement insista très vivement pour conserver dans ces cinq départements un mode exceptionnel de recrutement.

Mais la loi du 10 Août 1922 n'a entendu admettre aucune exception et a déclaré dans son article 2 que les Contrôleurs seraient choisis exclusivement parmi les fonctionnaires appartenant aux cadres

des administrations dépendant du Ministre des Finances ou parmi les agents retraités ayant appartenu à ces cadres.

Le recrutement parmi les agents admis déjà à la retraite a été prévu afin de remédier, dans les débuts, à l'évidente difficulté de puiser dans les cadres du Ministre des Finances un nombre suffisant de contrôleurs sans appauvrir à l'excès ces administrations. Comme précédemment, l'on pourra recourir à nouveau au corps de l'Inspection, qui est le plus apte à détacher ses Membres. Mais ceux-ci le sont déjà en bien grand nombre et l'on peut se demander avec M. Jeze (1) s'ils seront bientôt en quantité suffisante pour assurer leurs tournées d'inspection, qui constituent leur raison d'être essentielle.

Une tendance se manifestait en dernier lieu à recourir à la Cour des Comptes, dont certains auditeurs assureraient parfaitement le service du contrôle des dépenses engagées. Mais cela nécessiterait une augmentation du personnel de la Cour, à laquelle le Parlement, par le mauvais accueil qu'il fit au projet de M. Fleury-Ravarin, a prouvé son hostilité.

Quant à la suppression dans quelques Ministères d'un mode de recrutement spécial que, au dire du Gouvernement, l'importance et la difficulté des questions d'ordre technique rendraient indispensable, il convient d'attendre les résultats pour éclairer son opinion. Pour ces départements comme pour les autres, se faisait sentir le besoin d'assurer aux contrôleurs une indépendance plus complète. Mais, d'un autre côté, étant donné que leur compétence ne se cantonne plus désormais aux questions purement comptables et qu'il est souvent mal

(1) La Revue Nationale, 25 Décembre 1921, p. 298.

aisé de dissocier le point de vue financier du point de vue technique, qu'ainsi pour déclarer excessif un chiffre de dépenses proposées, il est indispensable de connaître soit le coût normal des travaux ou des services de l'espèce, soit le prix sur le marché de denrées ou de fournitures, il est permis de se demander si les agents de l'administration des Finances possèdent l'étendue de connaissances qui, seule, les rendrait à même d'accomplir utilement cette fonction. C'est l'inquiétude que manifestait M. Louis Pasquet, interpellant au Sénat sur le recrutement des Contrôleurs, quand il affirmait que « la connaissance des questions financières ne peut pas suffire pour déterminer le choix des candidats, que c'est l'ensemble des qualités professionnelles qui doit servir de critérium en l'espèce ». Le doute sur les avantages de cette réforme nous est au moins permis.

Mais il faut reconnaître que la loi du 10 Août 1922 assure le maximum d'indépendance que l'on puisse espérer de fonctionnaires exerçant un contrôle non plus sur leurs supérieurs directs, mais toujours sur des collègues de leur chef et dont ils demeureront tentés parfois de ménager la susceptibilité. Le Contrôleur qui, à l'origine, ne relevait en rien du Ministre des Finances, puis pour partie en ce qui concerne sa nomination, devient son subordonné direct.

C'est en son nom qu'il va dans chaque département ministériel vérifier et surveiller la régularité des opérations financières, c'est là plus qu'une mesure assurant l'indépendance de l'agent du contrôle, c'est une modification apportée à l'organisme même, dont les conséquences sont multiples, que nous aurons l'occasion d'examiner au cours de cette étude.

Ainsi l'indépendance du Contrôleur est garantie à un point de vue

nouveau, c'est qu'il a désormais dans la personne du Ministre des Finances, un chef pour le couvrir.

Insuffisante a paru à certains cette réforme. Ils ont affirmé que ce mode de nomination était vicié en son principe, car il n'y aurait pas lieu d'espérer des résultats satisfaisants, tant qu'un fonctionnaire serait contrôlé par un autre fonctionnaire.

Certes, la solidarité ministérielle est assez forte pour qu'un Ministre des Finances, qui n'est ni en droit ni en fait un super-Ministre, ne veuille pas, sur des mesures auxquelles tiennent particulièrement ses collègues, les désobliger.

Mais confier la nomination des Contrôleurs aux Commissions financières, comme ceux-ci le demandent, créer ainsi un représentant du pouvoir législatif, chargé de surveiller au jour le jour les opérations financières des administrations publiques, ne serait-ce pas subordonner effectivement le pouvoir exécutif au législatif ?

D'ailleurs il ne s'agit plus de la nomination, à proprement parler, du Contrôleur, mais de l'exercice du contrôle par le pouvoir législatif, question que nous avons à analyser plus loin, en constatant aussi que si la loi de 1922 fait du Contrôleur l'agent direct du Ministre des Finances, elle étend par son intermédiaire les attributions de contrôle des Commissions parlementaires.

C'est au Ministre des Finances que revient la mission d'effectuer la répartition des Contrôleurs des dépenses engagées entre les divers départements ministériels, dans la limite des crédits qui lui seront ouverts annuellement par la loi de finances.

La Chambre a accepté que certains Ministères groupant des services particulièrement nombreux comme celui des Travaux Publics

qui comprend quatre sections — Travaux Publics, Postes et Télégraphes, Ports Marine marchande et pêche, Aéronautique et transports aériens — puissent comporter plus d'un seul Contrôleur. Mais il a été admis également qu'un seul pouvait, en sens inverse, être chargé de plusieurs Ministères.

La première proposition est très heureuse, mais ne semble pas appeler nécessairement la réciproque, dont l'utilité est des plus contestables.

Nous constaterons en étudiant les attributions des Contrôleurs des dépenses engagées, qu'elles sont nombreuses et complexes et il n'est pas de Ministère dont les services soient assez restreints pour que l'agent chargé de ce contrôle n'y trouve pas, s'il est consciencieux, un labeur suffisant. Une raison d'économie — et c'est à elle, que sans l'exprimer, le législateur s'est peut-être rendu — peut expliquer cette mesure. Mais il est des économies qui, faites à mal'escient, sont fort onéreuses parfois.

CHAPITRE III

De la comptabilité des dépenses engagées, du visa du Contrôleur et du droit de veto reconnu au Ministre des Finances

Il est une division classique en matière de gestion des deniers publics et qui se réfère à l'instant où le contrôle s'exerce : contrôle à priori ou contrôle à posteriori. Le premier intervient avant tout acte créant une dette à la charge du Trésor, avant toute promesse, ne formant pas réellement un titre, mais constituant une obligation morale de l'Etat vis-à-vis d'un créancier qui a exécuté un marché, livré des fournitures, accompli des travaux en se croyant garanti par la parole du Ministre.

C'est un axiome passé de style que la dépense une fois engagée, il faut qu'en fin de compte elle soit payée et de bon ou mauvais gré, ratifiée par les Chambres dont le contrôle à posteriori s'exerce, par la loi de règlement, trop tardivement et ne constitue qu'une formalité, occasion de quelques protestations que nulle sanction ne suit.

L'objet essentiel du contrôle des dépenses engagées est d'établir un organe de vigilante surveillance qui, dans chaque Ministère, prévienne les irrégularités financières susceptibles de s'y produire.

Le premier rôle du Contrôleur des dépenses engagées est de tenir

une comptabilité des dépenses au fur et à mesure de leur engagement qui lui permet par une simple comparaison des résultats qu'elle fournit d'une part et de l'état des crédits ouverts par la loi de finances pour l'exercice en cours, d'apprécier à chaque proposition nouvelle de dépense, si celle-ci est régulière et conforme aux dispositions budgétaires.

Il est en effet d'absolue nécessité pour que le vote d'un budget, dont l'établissement à l'heure actuelle est déjà si laborieux, ne soit pas illusoire, que les fonctionnaires publics chargés de son exécution, observent les limites établies par la loi. Or, il est courant que les Ministres s'arrogent des pouvoirs que la Constitution ne leur reconnaît pas et consomment les crédits qui leur sont alloués plus au gré de leur fantaisie, qu'en observation de la volonté du Parlement. A cette fin, trois pratiques illégales sont usitées par eux : dépassements de crédits, virements d'un chapitre à un autre, enfin interversions d'exercices auxquelles la moindre critique que l'on puisse formuler, c'est qu'avec elles s'évanouit la garantie du juste emploi des deniers de l'Etat que le vote du Budget, ainsi que la loi de règlement prétendent donner aux contribuables.

Sans faire acte de scandaleux gaspillage comme MM. de Peyronnet et de Montbel, pour ne citer que les plus notoires infractions budgétaires commises par des Ministres, ceux-ci trouvent trop aisément des raisons légitimes en principe de favoriser leur département au détriment de l'équilibre financier.

Le décret du 31 Mai 1862 ne prévoyait en matière de contrôle préventif qu'une disposition d'un décret impérial de 1861, demeuré du reste sans application, qu'il reproduit dans son article 39 et ainsi

conçu : « Aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des « mesures pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges de l'Etat, ne « pourra être soumis à la signature de l'Empereur qu'accompagné « de l'avis du Ministre sous-secrétaire d'Etat aux Finances ». Il s'agissait bien d'une première modalité de contrôle à priori mais d'application limitée.

Mais au Parlement le désir se manifesta d'organiser effectivement un contrôle préventif de nature à remédier aux excessives demandes de crédits additionnels. C'est ainsi qu'en 1882 M. Rivière dépose un premier projet, suivi en 1888 de celui de M. Pradon et le 10 mars 1890 de la proposition de MM. Proust et Gotteron.

Il est intéressant de constater que chacune de ces différentes initiatives parlementaires tendait à l'adoption de mesures qui par la suite ont été partiellement reprises et réalisées soit en ce qui concerne la nomination de contrôleurs, soit quant à leurs attributions. C'est ainsi que M. Pradon proposait qu'un examen préalable à l'engagement des dépenses fut confié aux Inspecteurs des Finances et MM. Proust et Gotteron que la nomination du fonctionnaire chargé de la comptabilité de chaque ministère fut donnée au Ministre des Finances, ce fonctionnaire devant remplir une mission de contrôle préventif.

Enfin l'art. 59 de la loi de Finances de 1890 annonçait la création d'un organisme de contrôle préventif, en décidant que dans chaque ministère il serait désormais tenu une comptabilité des dépenses dont les résultats devaient être communiqués chaque mois à la Direction de la Comptabilité Publique. C'est le décret du 31 mars 1893 qui organisa matériellement le système nouveau.

L'on confie à un fonctionnaire la mission de contrôler l'engage-

ment des dépenses dans chaque département ministériel et il faut en délimiter les pouvoirs. A cet effet l'art. 4 du décret de 1893 dispose : « Toute proposition ayant pour but d'engager une dépense nouvelle « ne peut être soumise à l'approbation du Ministre qu'après avoir été « visée par le Chef du Service de contrôle. »

C'est donc en usant d'un visa que le contrôleur va porter à la connaissance du Ministre, que la proposition de dépenses, préparée dans ses bureaux et que celui-ci doit signer, est ou non régulière et, conforme ou non, aux dispositions budgétaires.

Dépenses permanentes répondant à des besoins qui se reproduisent chaque année ou dépenses éventuelles que nécessitent les circonstances toutes sans distinction font l'objet de son examen et de son visa. Et pour lui permettre de n'accorder ce dernier qu'à bon escient il s'aide justement des données de la comptabilité d'ordre tenue par ses soins.

Si la proposition d'engagement de dépense qu'il examine est bien imputée sur le chapitre dans lequel elle rentre, si deuxièmement il existe des crédits disponibles pour les supporter et si en dernier lieu, l'évaluation matérielle en a été faite avec exactitude, le contrôleur aux termes du décret de 1893 doit accorder son visa.

C'est donc au triple point de vue de l'imputation, de la disponibilité des crédits, et de l'exactitude de l'évaluation que la proposition doit être étudiée par lui dans le but de remédier aux trois infractions les plus fréquentes signalées plus haut.

Le contrôleur, en effet, aura été en mesure de constater que nul virement d'un chapitre à un autre n'a été commis à l'occasion de la dépense proposée, que deuxièmement il existe des crédits disponibles

pour y pourvoir, car l'absence de ceux-ci nécessiterait une demande de crédits additionnels, enfin que le chiffre fixé n'a pas été visiblement réduit pour tromper sa vigilance, quitte une fois le travail commencé, ou la fourniture livrée, à déclarer que l'évaluation première était involontairement fausse et à recourir encore à des demandes de crédits supplémentaires. Cependant en ce qui concerne l'évaluation de la dépense le décret de 93, limitait l'examen du contrôleur à l'évaluation purement matérielle, ce qui diminuait considérablement les avantages de cette disposition.

Cette étude achevée sans irrégularités relevées par lui, le contrôleur visait la proposition d'engagement.

Mais au cas contraire, quelles conséquences allait entraîner l'absence de visa ? Le décret de 1893 n'y attache aucune sanction. Le visa a un caractère purement facultatif, l'abstention du contrôleur a pour but d'avertir le Ministre qu'irrégulière est la dépense qu'on lui propose et qu'il va enfreindre les règles budgétaires en la signant. Mais, averti, celui-ci est libre, sous sa propre responsabilité, de ne pas en tenir compte.

Etant donné le rôle modeste tenu par le contrôleur des dépenses engagées, apparaissant ainsi sous les traits d'un auxiliaire secondaire du Ministre et nullement d'un surveillant et qui plus est nommé par lui, l'on conçoit qu'ait été cumulée cette fonction avec celle de directeur de la comptabilité du Ministère.

L'inefficacité du système est évidente que vient atténuer l'art. 59, de la loi de finances du 31 mars 1903 en décidant : « Les contrôleurs « des dépenses engagées adressent leurs avis directement et en dou-

« bles exemplaires au Ministre des Finances et au Ministre dans les services duquel ils exercent leur contrôle.

Que les irrégularités soient portées à la connaissance du Ministre des Finances voilà qui ne modifiera guère l'attitude du Ministre intéressé, le département des finances ne possédant aucunes prorogatives, sur les autres.

En réorganisant tout l'organisme du contrôle des dépenses engagées, la loi de finances du 13 juillet 1911 donne, elle, un intérêt préalable à l'octroi ou au refus du visa de la part du Contrôleur.

Jusqu'alors, du reste employer l'expression de « refus du visa » eut été impropre, car il ne s'agissait que d'une simple abstention. Le Contrôleur ne marquant que par une attitude passive qu'il avait constaté une irrégularité dans la proposition d'engagement de dépense dépourvue de son visa.

Aux termes de l'article 147 de la loi de 1911 le Contrôleur refuse expressément son visa, il fait acte de réprobation. Dans ce cas, le Ministre des Finances est appelé à donner son appréciation, que son collègue doit entendre, mais dont aucun texte ne l'oblige à tenir compte.

Le législateur se flattait de l'espoir que ce dernier aurait en engageant une dépense irrégulière « la sensation très nette de la mise en jeu de sa responsabilité immédiate devant le Parlement ». Nous verrons dans quelle mesure les Ministres ont éprouvé cette sensation.

Le Parlement croyait en outre que l'autorité qu'il affirmait comme devant être celle du Contrôleur, donnerait au refus de visa une importance suffisante pour convaincre le Ministre.

Déjà nous voyons la mise en jeu de la responsabilité ministé-

rielle envisagée comme une suprême sanction. Nous verrons qu'en fait elle demeure bien l'unique et quel crédit il convient de lui accorder.

Lors de l'élaboration de la loi de 1911, avait été discuté au Parlement le point de savoir s'il ne convenait pas d'adopter une réforme plus complète, en donnant au refus du visa le caractère de veto catégorique mis par le contrôleur à l'engagement de la dépense. Mais tous avaient reconnu qu'une telle mesure risquait fort d'annihiler la liberté d'action du Ministre, en plaçant à son côté une autorité plus puissante que la sienne quoique responsable devant les Chambres.

Mais la nécessité d'une modification intermédiaire se faisait jour, qu'adopte la loi du 10 août 1922, dans son désir de munir enfin de pouvoirs effectifs les Contrôleurs des dépenses engagées à cet effet, l'article 5 décide « si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités, le Contrôleur refuse son visa. En cas de désaccord persistant, il en réfère au Ministre des Finances.

« Il ne peut être passé outre au refus de visa du Contrôleur que sur l'avis conforme du Ministre des Finances ».

En refusant son visa, le Contrôleur ne prohibe pas définitivement la dépense, il suspend tout au moins son engagement, il le retarde jusqu'à ce que le Ministre des Finances, renseigné par lui, se soit prononcé. C'est donc à ce dernier que la loi accorde l'exercice de ce droit de veto que le législateur de 1911 s'était refusé à concéder au Contrôleur lui-même. Il est désormais une autorité reconnue assez forte pour s'imposer à la volonté du Ministre dont le Collègue des Finances ne voit plus son rôle limité à quelques observations platoniques dépourvues de caractère impératif.

Cette innovation crée un rang privilégié pour le Ministre des Finances, que viennent accentuer, comme nous le verrons, d'autres dispositions.

La Commission du Sénat redoutant, sans doute, que le Chef du Département des Finances n'abuse de ces droits nouveaux, désireuse également d'y faire en quelque sorte contre-poids au profit du pouvoir législatif, avait proposé que le Ministre des Finances, après avoir eu connaissance du conflit né entre un de ses Collègues et le Contrôleur, saisisse à son tour les Commissions parlementaires. La Chambre a repoussé cette modification qui transférait au pouvoir législatif le droit de veto, et lui donnait compétence pour trancher des difficultés d'exécution. Car, ainsi que l'exposait M. de Lasteyrie « sans
« parler de la nombreuse correspondance que le Ministre des Finan-
« ces aurait à assurer de ce chef, on pensera sans doute qu'il y a
« quelques inconvénients à faire participer les Commissions finan-
« cières au fonctionnement journalier et aux menus détails des
« services. On ne perdra d'ailleurs pas de vue que les Commissions
« financières sont appelées à connaître toutes les difficultés impor-
« tantes qu'ont rencontrées les Contrôleurs des dépenses engagées.
« puisque les rapports annuels de ces Contrôleurs leur sont commu-
« niqués. »

Le Ministre des Finances redoute la trop grande ingérence de l'élément parlementaire dans la vie intérieure de ses services. Cette crainte se conçoit, que l'on ne peut qu'approuver. Mais faible est l'argument tiré du fait que les Commissions ont connaissance des rapports annuels. Nous verrons que la communication en est des

plus tardives, et trancher soi-même un conflit diffère beaucoup de connaître postérieurement son issue.

Le refus de visa, considéré en lui-même, demeure comme à l'origine un avertissement, une marque de réprobation susceptible seulement d'entraîner un veto que le Contrôleur n'est pas en droit de prononcer personnellement.

La loi de 1922 a tenu à spécifier que le visa devait être préalable à la signature du Ministre. Le décret de 1893 semblait ne pouvoir être interprété que dans ce sens, la logique d'ailleurs, même dans le silence du texte, aurait du suffire à imposer cette mesure. Mais dans la pratique c'est une proposition d'engagement de dépenses déjà revêtue de la signature du Ministre, ayant déjà presque le caractère d'un fait acquis, que l'on transmettait au Contrôleur pour qu'il la vise. N'est-ce pas là un indice manifeste de la pure formalité qu'aux yeux de tous, constituait l'octroi du visa, et partant de son peu d'efficacité !

Nous savons qu'au point de vue de l'examen préalable auquel était tenu le Contrôleur, le décret de 1893 énumérait : l'imputation de la défense, la disponibilité des crédits et l'exactitude matérielle de l'évaluation. La loi de 1911 rayant le mot « matérielle », élargissait les attributions du Contrôleur, ou mieux lui donnait à cet égard un intérêt, lui permettant de faire porter son examen sur les méthodes mêmes d'évaluation employées par les bureaux, mais exigeant de lui, en retour, des connaissances plus étendues.

Dans ses articles 147 et 148, la loi de 1911 complétait l'énumération précédente, en spécifiant que les Contrôleurs devraient également examiner chaque proposition d'engagement de dépenses au point de vue de l'application des dispositions d'ordre financier des

lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées pourraient entraîner pour les budgets des autres départements ministériels.

C'était là compléter utilement le rôle des Contrôleurs en utilisant leur compétence financière à parer aux lacunes de l'organisme. La pratique fréquente aux périodes de prospérité de l'épuisement des crédits en fin d'exercice, par des dépenses somptuaires ne satisfaisant aucun besoin réel, pouvait être supprimée ainsi, grâce à l'intervention du Contrôleur. Les Ministres redoutant toujours une annulation de crédit, qui viendrait prouver que leur département avait été trop généreusement doté et dont la conséquence serait pour l'année suivante l'octroi par les Chambres de crédits moindres ouverts au chapitre correspondant, préféreraient le gaspillage que la restitution au Trésor de sommes sans emploi, qui allégerait d'autant les budgets à venir. Certes, l'heure présente connaît plus la carence de crédits que leur excès, la mesure prise par la loi n'en demeure pas moins féconde.

Les dépenses qui peuvent entraîner des conséquences fâcheuses pour les budgets des autres Ministères, sont de celles dont certains besoins particuliers, certaines circonstances nécessitent l'engagement à l'intérieur d'un département, mais qui seraient dépourvus d'utilité dans les autres, bien que ceux-ci en réclament également le bénéfice. C'est en matière de relèvement des traitements que le cas se présente le plus souvent, ou d'avantages honorifiques et matériels accordés, pour des raisons spéciales à certaines catégories de fonctionnaires, et que tous, au nom d'un principe déformé d'égalité,

exigent pour eux-mêmes. Le danger réside dans le fait que las de leurs protestations et en conséquence du régime démocratique, le Gouvernement finira toujours, dans un délai plus ou moins long, par faire droit à leurs revendications.

La loi de 1922 a remplacé les termes de « budgets des autres départements ministériels, par ceux plus larges de « Finances publiques ». Ce qui a l'avantage d'englober les budgets départementaux et communaux, mais généralise la portée de la mesure jusqu'à l'imprécision.

« Toute proposition d'engagement de dépenses doit être soumise au visa du Contrôleur » prévoyait déjà le texte constitutif du contrôle des dépenses engagées. La loi de Finances de 1903 avait ajouté que l'état des créances constatées à la clôture de l'exercice serait également assujéti au visa, mais cette disposition demeurerait illusoire et ne renforçait en rien le rôle du Contrôleur, si celui-ci n'avait pas connaissance des créances restant encore à payer, car ce n'est que grâce à l'état de ces dernières qu'il pouvait remédier aux fréquentes interversions d'exercice, une dépense dite d'exercice clos masquant un dépense en fait imputée sur l'exercice en cours.

La loi de 1911 avait comblé cette lacune en soumettant au Contrôleur l'état nominatif des créances restant à payer, ainsi que l'état des nouvelles créances constatées en addition des restes à payer. La loi de 1922 s'est contentée de reproduire ces dispositions dans son article 5 § 4.

Nous constatons ainsi que, si la loi Marin, en ce qu'elle concerne la sanction du visa, s'est inspirée de principes nouveaux et innove dans une large mesure, en ce qui concerne au contraire la portée de l'exa-

men exercé préalablement par le Contrôleur afin de permettre à celui-ci d'éclairer sa religion et de n'accorder son visa qu'en connaissance de cause, elle n'apporte que des compléments restreints à la législation antérieure (1).

(1) Les formes de la comptabilité que tient le Contrôleur des dépenses engagées, étant toujours celles prévues par le décret du 31 mars 1893, nous n'avons pas cru nécessaire de leur consacrer une analyse particulière.

CHAPITRE IV

Des rapports du Contrôleur et du Ministre des Finances

Déjà nous avons vu que les rapports du Contrôleur et du Ministre des Finances étaient ceux de subordonné à chef direct en l'état dernier de la législation.

Nous savons également dans quelle mesure intervient le Ministre des Finances lors de l'octroi ou du refus de visa de la part du Contrôleur et de quelle manière celui-ci le saisit d'un conflit qui s'élève.

Mais le rôle joué par l'agent du contrôle à cette occasion ne constitue plus qu'une partie de ses attributions que les lois ont progressivement étendues.

Initié à l'activité interne du département auquel il est attaché, en connaissant les besoins et les exigences particulières, celui-ci est à même d'apprécier les conséquences pratiques de toute mesure financière d'ordre général, comme de suggérer les modifications qui lui semblent utiles ou nécessaires.

Ce rôle d'informateur ne lui a été pourtant que lentement concédé, à mesure que s'imposait le besoin de donner une importance

plus grande à l'organisme du contrôle des dépenses engagées, et que des liens de plus en plus immédiats en unissaient les agents au Ministre des Finances.

Aux termes du décret de 1893, le Contrôleur se bornait à fournir mensuellement un relevé de la situation des dépenses engagées, qu'il adressait le 25 de chaque mois à la Direction générale de la Comptabilité publique et à donner le 31 mars, le 30 juin et le 30 septembre, communication trimestrielle d'un état de comparaison des dépenses engagées et des crédits encore disponibles.

C'était une pure besogne de comptable pour laquelle les connaissances financières générales du Contrôleur étaient superflues.

Mais il est une série de décrets, arrêtés, mesures que les lois soumettent au contreseing du Ministre des Finances soit simplement à son avis, comme étant de nature à augmenter les charges budgétaires.

Il parut vite logique que le subordonné du Ministre des Finances qui est le mieux placé pour apprécier l'intérêt de la mesure, comme les conséquences financières qu'elle peut entraîner à l'intérieur du département intéressé, renseigne son chef et lui fournisse les éléments nécessaires pour donner utilement son contreseing ou son avis.

Déjà, la loi de Finances du 26 décembre 1908 avait prévu que les demandes de crédits supplémentaires adressées au Ministre des Finances, seraient accompagnées de l'avis du Contrôleur et son article 39 spécifiait qu'à la fin de chaque trimestre, celui-ci adresserait au Ministre des Finances et au Ministre intéressé, en même temps que la situation des crédits par chapitre, pour le dernier mois, un tableau

des suppléments de crédits que l'état des engagements de dépenses pourrait rendre nécessaire au cours de l'exercice.

Cette mesure de précision, limitée d'ailleurs à la nature des demandes de crédits supplémentaires, c'est la loi de finances de 1911 en son article 147 qui l'élaigit ; désormais les Contrôleurs devront donner leur avis sur les projets de décret, arrêtés, décisions soumis au contreseing du Ministre des Finances.

Pourquoi n'y point assujettir également les mesures soumises au seul avis de ce Ministre ? Il ne paraît y avoir aucune raison et il ne s'agit que d'une omission que répare la loi de 1922 en prévoyant aussi pour ces dernières l'avis nécessaire de l'agent du contrôle qui facilite la tâche des bureaux du département des Finances auxquels incombe l'étude de ces différents projets.

L'article 2 de la loi du 10 août 1922 requiert également l'avis du Contrôleur des dépenses engagées sur les projets de budget et les demandes de crédits additionnels des départements ministériels auprès des services duquel il exerce ses fonctions. Le but est identique : faciliter et éclairer par des données complètes, prises sur place, le travail du Ministre des Finances. Ce n'est d'ailleurs que la reproduction de l'article 44 de la loi de finances du 30 avril 1921.

Sceptique sur la bonne volonté mise par les bureaux des Ministères à faciliter le travail du Contrôleur, en lui communiquant toutes pièces et renseignements utiles, le législateur a cru bon de spécifier dans l'article 4 de la loi, que celui-ci devrait avoir connaissance de tous les documents indispensables pour lui permettre de formuler son avis qui doit être obligatoirement motivé.

Voici complété le rôle de conseiller que joue le Contrôleur des

dépenses engagées vis-à-vis du Ministre des Finances. Ce sont des avis documentés, fournis régulièrement et en toute indépendance que celui-ci doit recevoir de son subordonné. Le caractère officieux, en quelque sorte privé de ces rapports se manifeste clairement dans l'opposition faite par M. de Lasteyrie à une disposition due à l'initiative sénatoriale, et du reste repoussée par les Chambres, voulant que les avis des Contrôleurs sur les projets de budgets fussent communiqués aux Commissions financières du Parlement.

Monsieur le Ministre des Finances exposait ainsi les motifs de son opposition : « Il est à craindre, que si l'avis des Contrôleurs des « dépenses engagées devait être normalement communiqué aux « Commissions financières, les Contrôleurs, par la force des choses, « se trouvent peu à peu amenés à modifier leurs observations offi- « cielles, sauf à les compléter par la suite par des communications « officieuses. Les Commissions n'obtiendraient finalement que des « renseignements d'intérêt médiocre : par contre, l'administration « des Finances y perdrait beaucoup... ».

Dans cette opposition apparaît encore la crainte constatée plus haut, que le Ministre des Finances éprouve de l'immixtion parlementaire dans l'activité de ses services, et nettement elle marque que les avis des Contrôleurs ont bien le caractère de notes personnelles à l'aide desquelles un subordonné informe son chef hiérarchique de son opinion motivée et dont la publicité paralyserait l'indépendance et même la sincérité.

La Chambre a tenu à spécifier que ces avis ne seront donnés qu'au seul point de vue financier, redoutant que le Contrôleur ne s'érige en juge de l'opportunité des mesures à prendre dont l'estima-

tion revient au Ministre seul. Appréciant son utilité pratique et exerçant ainsi en fait un véritable contrôle administratif au profit du Ministre des Finances, devenu, lui-même, par l'extension exagérée de ses pouvoirs une sorte de « super-Ministre ».

Semblable crainte de voir le Ministre des Finances exercer une autorité sur la gestion de ses collègues, que M. Bokanouski formulait dans son rapport, nous semble, et nous essaierons de le prouver par la suite, bien peu fondée.

Mais par ce qui précède nous avons suffisamment montré que le Ministre des Finances demandera à ses contrôleurs, si le besoin s'en fait sentir, des avis et des renseignements qui ne se limiteront nullement au point de vue financier, et qu'il aura recours justement aux données pratiques, techniques même que le Contrôleur a recueilli en s'initiant à la vie propre des services auprès desquels il remplit sa mission de contrôle.

En somme, représentant du Ministre des Finances, nommé par lui, ne relevant au cours de sa carrière que de lui, le Contrôleur, d'une part veille à la régularité de l'engagement des dépenses, ce qui constitue sa mission essentielle, mais à toute occasion il utilisera ses connaissances acquises et sa compétence spéciale à jouer le rôle d'information qui sera d'une aide précieuse pour les services du Ministère des Finances. Quoique secondaire cette catégorie d'attributions du Contrôleur des dépenses engagées est utile et parfaitement cohérente, à laquelle il ne semble pas que l'on puisse formuler de critiques.

CHAPITRE V

Du Contrôleur et de l'ordonnancement. De la nullité des ordonnances dépourvues du visa du Contrôleur

En principe toute proposition susceptible d'engager une dépense a donc, préalablement à la signature du Ministre, été communiquée au Contrôleur et revêtue de son visa. Mais en fait il en est qui ont pu échapper à sa vigilance, celles justement que les bureaux avaient intérêt à lui dissimuler. L'agent du contrôle va-t-il se trouver désarmé en face de ces infractions et n'aura-t-il aucun moyen d'y remédier à temps.

Certes, lorsque conformément au décret du 31 mars 1862, les états de liquidation et les ordonnances de paiement seront transmis au Ministère des Finances pour que ses bureaux en examinent la matérialité et les expédient ensuite aux différents comptables pour le paiement, une comparaison de ces ordonnances d'une part et des états d'engagement de dépenses de l'autre, permettrait de se convaincre que l'ordonnance dont il s'agit correspond à une dépense qui, lors de son engagement, a été dissimulée au Contrôleur qui n'en aura donc pas fait mention dans sa comptabilité.

Mais la besogne en est difficile, et les bureaux se soumettraient mal à d'aussi laborieuses recherches.

La loi de 1911 a cherché à remédier à cette lacune grave en disposant qu'à l'avenir les contrôleurs viseraient les ordonnances de délégation et de paiement.

Ainsi, le même fonctionnaire qui a déjà examiné la dépense lors de sa première phase : l'engagement, aura à la vérifier à la dernière : l'ordonnancement. Nul mieux que lui n'est à même de constater la régularité de l'ordonnance de paiement, un court examen de la comptabilité tenue par ses soins lui permettra de constater qu'il s'agit bien d'une dépense dont la proposition a subi son examen et reçu son visa.

Ce deuxième contrôle, qui assure la réalité du premier, est une innovation heureuse du législateur de 1911, qui dote le contrôleur non plus seulement d'attributions préventives, mais le fait intervenir à nouveau, postérieurement à l'engagement, alors que le travail a été accompli ou la fourniture livrée, et participer au contrôle « a posteriori » dont, en lui-même, l'efficacité est nulle, puisqu'il est entendu que la dépense une fois engagée, il ne reste bon gré mal gré, qu'à l'acquitter.

Si en examinant l'ordonnance de paiement, le Contrôleur constate qu'irrégulière est la dépense, ou effectuée à son insu, ou encore que postérieurement à son visa de la proposition d'engagement, des modifications y ont été apportées, il renouvelle ses observations et vise avec réserves, portant à la connaissance du Ministre des Finances l'irrégularité relevée par lui, et celui-ci, usant de son droit de surveillance générale sur les ordonnances que lui confère le décret de

1862, pourra suspendre le paiement et réclamer des explications aux services intéressés.

La loi du 10 août 1922 consacre législativement cette dernière pratique, pour laquelle le Ministre des Finances usait jusqu'alors, d'un droit que le décret de 1862 lui donnait dans un but différent, en précisant dans son article 6 que si les ordonnances lui paraissent entachées d'irrégularités, le Contrôleur les vise avec observations, mais qu'en aucun cas il ne pourra être procédé au paiement des ordonnances visées avec observations qu'après l'autorisation accordée par le Ministre des Finances.

Il faut reconnaître que l'on ne peut guère augurer de résultats de cette mesure, si excellente qu'elle paraisse en théorie. En fait le Ministre des Finances s'il peut faire attendre son autorisation, ne sera jamais en pouvoir de la refuser catégoriquement.

Car — c'est le législateur qui nous contraint à rappeler à nouveau ce principe qu'il paraît méconnaître — l'Etat ne peut faire subir à ceux qui de bonne foi traitent avec lui, les conséquences d'irrégularités commises par ses administrations. Cette mesure ne vaut ainsi que dans la proportion où elle complète le contrôle préalable exercé sur l'engagement de la dépense.

Le Parlement n'a pas borné là sa réforme, en la matière. Il a pris l'initiative d'une innovation autrement importante. En effet l'article 6 de la loi de 1922, après avoir édicté qu'aucune ordonnance de paiement ou de délégation ne pouvait être présentée à la signature du Ministre ordonnateur qu'après avoir été soumise au visa du Contrôleur des dépenses engagées, ajoute « les ordonnances non revêtues

« du visa du Contrôleur seront nulles et sans valeur pour les comp-
« tables du Trésor ».

Presqu'unanimes ont été les critiques faites à cette disposition nouvelle, car l'on conçoit mal que ce soit un tiers créancier du Trésor qui subisse les conséquences d'une faute commise par un fonctionnaire. Le gouvernement a lui-même formulé des réserves expresses à ce sujet et voici les arguments que faisait valoir à la Tribune du Sénat, M. de Lasteyrie lors de la discussion de cet article : « Inscrire
« dans un texte législatif que certains engagements de représen-
« tants qualifiés de l'Etat peuvent, faute de visa du Contrôleur, être
« frappés de nullité, ou ne plus former titre contre le Trésor, serait
« nuire gravement au crédit de l'Etat. Il serait difficile de faire con-
« cevoir à des tiers, qui ne sont pas tenus de savoir qu'un visa parti-
« culier ou une attestation administrative sont nécessaires, que tel
« acte, tel contrat passé par un Ministre ou un administrateur peut
« se trouver sans valeur entre leurs mains ».

Le bon sens semble dicter cette argumentation. Cependant M. Henri Bérenger fit valoir que l'article 313 du décret du 31 mai 1862 prévoyait qu'aucun récipissé souscrit par le Trésorier payeur central du Trésor public n'est libératoire s'il n'est revêtu du visa du contrôle et qu'ainsi les bons, traites n'engagent le Trésor que sous cette condition.

Mais il ne s'agit en l'espèce que du contrôle central du Trésor s'exerçant sur place, à l'occasion d'un fait précis et facilement saisissable d'une opération de caisse.

Le rapporteur de la Commission sénatoriale arguait aussi à l'appui de sa thèse, que les reçus des grands établissements de crédit

n'ont le plus souvent force libératoire que revêtus de la signature du chef de l'agence et accompagnée de celle d'un contrôleur.

« Comment croire, conclue-t-il enfin, que les tiers en compte « avec l'Etat ne se renseignent pas sur les lois existantes qui les « concernent ».

C'est une banalité de dire que nul n'est censé ignorer la loi, mais si en la connaissant, les fournisseurs de l'Etat constatent que nombreux sont les risques courus en traitant avec lui, le nombre en diminuera et ce ne seront pas ceux offrant les meilleures références qui accepteront les aléas du marché.

Examinons surtout l'utilité d'une telle mesure en admettant même qu'elle n'écarte aucun créancier futur du Trésor et n'en diminue en rien les garanties qu'ils présentent soit d'honnêteté, soit de bonne exécution.

M. Bokanouski reconnaissait lui-même à propos de l'intervention du Ministre des Finances au sujet des ordonnances que le Contrôleur n'a visé qu'avec observations, que son rôle se limiterait fatalement à faire de platoniques reproches à ses collègues, et que la dépense étant effectuée, il accorderait toujours son autorisation. Or la situation quant au tiers créancier demeure identique, son service a été accompli ou ses fournitures livrées dans les mêmes conditions pour lui, que l'ordonnance au vu de laquelle il doit être payé, soit visée avec observation, ou dépourvue de tout visa.

En sorte que paraissent confuses les conséquences qu'entraînera la distinction des deux cas. Si le comptable — et en ne s'y soumettant pas il engage sa responsabilité pécuniaire qui, elle, est effective — refuse de payer l'ordonnance, le créancier, on l'imagine, réclamera,

fera valoir ses droits, et nécessairement un jour viendra où il touchera les sommes qui lui sont dues.

Seulement le tiers verra l'échéance considérablement reculée, sans que le droit lui soit reconnu à ses dommages et intérêts, et il pourra de ce fait subir un grave préjudice.

Si bien que, désirant passer un marché avec une entière sécurité, il lui faut s'assurer que la proposition d'engagement elle-même porte le visa du Contrôleur des dépenses engagées, c'est le seul moyen qu'il ait d'acquiescer la certitude qu'il n'a par la suite rien à redouter que nulle difficulté ne pourra s'élever, l'heure venue de l'ordonnement. Cela ne va-t-il pas nécessiter une paperasserie nouvelle et considérable et pratiquement, il semble bien difficile d'assurer la rapidité de cette communication.

L'on s'est ingénié à découvrir des palliatifs aux défauts évidents de cette innovation. Il a été proposé de créer une « formule type de contrat », qui serait portée à la connaissance de tous les fournisseurs des administrations publiques. L'on pourrait adopter la proposition de M. François Marsal qui consiste en la mention « bon à payer » apposée par le Contrôleur sur l'acte d'engagement et qui faciliterait l'examen des tiers. Ce sont là remèdes de pure forme qui ne résolvent guère la difficulté et en matière d'ordonnance de délégation pour reprendre un exemple fourni par le Ministre des Finances lui-même, si l'on suppose un fonctionnaire à Marseille qui passe un marché pour une fourniture de viande pour la troupe, quel moyen aura-t-il de reconnaître matériellement que le visa a été donné par le Contrôleur des dépenses engagées ? Il faudra viser des bordereaux, multiplier les pièces, d'où complications nouvelles qui seront

autant de retards apportés à la passation du marché et autant de sources de dépenses qui, à la longue, finiront par se chiffrer.

Réellement cela ne ressemble-t-il pas à un aveu d'impuissance d'assurer l'efficacité du visa grâce aux risques que son absence fait courir pour les tiers !

D'ailleurs était-ce une nécessité d'employer un moyen si désavantageux pour le crédit de l'Etat, pour obtenir que nulle ordonnance n'échappe au visa du Contrôleur ?

Le vrai responsable c'est le Ministre qui a signé une ordonnance dépourvue de visa, c'est ensuite le Ministre des Finances qui, en exerçant la surveillance dont nous avons déjà parlé, sur toutes les ordonnances, était en mesure de constater l'irrégularité.

La sanction que l'article 6 in fine prévoit dans la mise en jeu de la responsabilité personnelle et civile du Ministre contrevenant est donc, aux yeux mêmes du législateur, bien peu effective, pour qu'il en édicte une autre frappant le tiers coupable d'aucune faute.

Déjà, en l'état actuel des choses, c'est la responsabilité pécuniaire du comptable devant la Cour des Comptes qui répond des irrégularités commises par l'ordonnateur (1). La loi fait maintenant retomber sur les épaules des tiers, qui y sont davantage encore étrangers, le fardeau de la faute.

Nous estimons que les critiques formulées le furent à juste titre et que l'innovation de la loi du 10 août 1922 n'est pas très heureuse.

Il convient toutefois de noter, ainsi que le remarque M. Jeze (2), qu'un « ordre du Ministre des Finances peut ouvrir leur caisse (aux comptables) pour payer toutes ordonnances, aussi irrégulières qu'on pourra les imaginer ».

L'exercice fréquent par le Ministre des Finances de cette prérogative suffirait à réduire à néant toutes les garanties que l'on a voulu édifier sur les bases précédentes.

D'autre part, puisque l'octroi de son autorisation demeure pour le Ministre des Finances une nécessité, les bureaux ministériels n'ont aucun intérêt à dérober certaines ordonnances au visa du Contrôleur. D'autant plus que le tiers qui se trouverait ainsi lésé, revendiquera ses droits, pourra, s'il est puissant, provoquer un bien inutile scandale dont les conséquences seraient plus fâcheuses que quelques anodines remarques du Ministre des Finances.

Nous estimons de ce fait, que ce texte demeurera dans la pratique, lettre morte, mais ce n'est tout de même pas l'approuver qu'escompter son inobservation.

Nous venons jusqu'ici, de traiter particulièrement, des ordonnances de paiement, avec celles de délégation, nous abordons une des graves lacunes de la loi Marin.

L'article 6 dispose bien que l'ordonnance de délégation consentie par un ordonnateur primaire à un subordonné doit, pour sa validité, être revêtue, elle, aussi, du visa du Contrôleur des dépenses engagées. Mais dans la limite des crédits dont il a ainsi la disposition, l'ordonnateur secondaire va-t-il se mouvoir en pleine indépendance ?

C'est par l'affirmative que malheureusement il faut répondre. La Commission sénatoriale avait bien proposé qu'un engagement de Trésor émanant d'un ordonnateur secondaire ne fasse titre contre le Trésor que revêtue de l'attestation certifiée de l'ordonnateur qu'il a

été établi en exécution d'une ordonnance de délégation revêtue du visa du Contrôleur des dépenses engagées.

Cette disposition, les difficultés d'exécution mises à part, aurait peut-être empêché l'ordonnateur secondaire d'engager des dépenses en dehors des crédits qui lui sont alloués, sans pour cela garantir le juste emploi de ceux-ci.

Logiquement cette lacune se justifie, en admettant le principe posé que c'est le Ministre, chef du département, qui endosse pour tous ses subordonnés, la responsabilité de leurs agissements. Mais tout s'écroule dans la pratique.

La Chambre a repoussé la suggestion sénatoriale faisant valoir que les dispositions qui concernent les autorités des services extérieurs sont des questions internes de l'administration et qui n'intéressent pas les tiers ; elles doivent, en conséquence, au dire de M. Bokanouski être réglées pour chaque ministère intéressé par un règlement d'administration publique qui fixera les conditions d'application des autorisations de dépenses en envisageant les différents cas d'ordonnances de délégation, réquisition, traites, etc...

Nous sommes volontiers de l'avis du rapporteur de la Commission financière de la Chambre, mais réellement comment concilier son argumentation avec les mesures précédentes qui font participer les tiers, malgré eux, à la régulière exécution du budget.

Reconnaissons qu'il est extrêmement difficile d'établir auprès des ordonnateurs secondaires un organisme de contrôle des dépenses engagées ; il faudrait en multiplier considérablement les agents et ceux-ci, du reste, non initiés à toute la vie financière du département dont dépend l'ordonnateur secondaire auprès duquel il exerce

ses fonctions, ne pourraient, dans les limites étroites des attributions de celui-ci, que jouer le rôle initial reconnu aux Contrôleurs : tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses et renseigner l'ordonnateur de l'état des dépenses déjà engagées au regard des disponibilités de crédits.

L'initiative individuelle a cependant réalisé cette amélioration. Le Ministre des Régions Libérées a fait un effort pour organiser dans chaque préfecture dépendant de son Ministère, une modalité de contrôle des dépenses engagées et des crédits ouverts à son budget. Il a prescrit à cet effet la tenue par chaque ordonnateur d'une comptabilité des dépenses engagées et a confié le rôle de Contrôleur au chef de la comptabilité du département, appliquant ainsi la coutume à l'origine suivie pour l'Administration Centrale. Toute proposition d'engagement soumise au Contrôleur doit être examinée par lui au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation et de l'application des dispositions financières des lois et règlements. En cas d'irrégularités constatées, le Contrôleur en réfère au Ministre. Il vise également les situations mensuelles fournies à la Direction du Budget comme aux Services de la Comptabilité du Ministère des Régions Libérées.

C'est bien là tout un organisme de contrôle préventif fonctionnant à l'échelon secondaire sur le modèle de celui qui existe auprès du Ministre.

Une telle initiative est heureuse mais demeure une exception. En s'en inspirant n'eut-il pas été possible de créer une catégorie d'agents subordonnés au Contrôleur des dépenses engagées, exerçant des attributions similaires auprès des ordonnateurs secondaires

subordonnés du Ministre. Il y aurait ainsi en quelque sorte symétrie entre les degrés d'autorité. Les Contrôleurs en cas de difficulté saisissant leur chef qu'ils laissent juge selon la gravité du cas, d'estimer s'il convient ou non d'avertir leur supérieur commun, le Ministre des Finances.

Car il serait impraticable de confier au Contrôleur de l'Administration Centrale l'examen et le visa de toute les propositions d'engagements de dépenses imputées par les ordonnateurs secondaires du département Ministériel, sur les crédits qui leur sont délégués.

La délégation de crédits se légitime en grande partie, par le fait de dépenses effectuées sur place par un fonctionnaire éloigné des services centraux. Les avantages de la pratique disparaîtraient s'il fallait préalablement à tout engagement, que s'établisse une correspondance, entraînant des lenteurs et des complications dispendieuses.

Il existe d'ailleurs de nombreux cas de dépenses dont l'engagement sera libéré toujours d'un contrôle préalable quelconque.

Ainsi le général administrateur de la région militaire qu'il commande, effectue des dépenses qui ne sont assujetties à aucune mesure de contrôle préventif.

Il en est par hypothèse de même du droit de réquisition, qui constitue malgré tout une nécessité pour l'armée.

Grandes seraient les difficultés si l'on voulait soumettre au formalisme du contrôle des établissements industriels comme ceux de l'artillerie et de la marine.

Et plus généralement toutes les fois que l'Etat fait des actes de

producteurs ou de commerçants auxquels toute méthode administrative ne peut que nuire.

Signalons enfin les traites que les commandants d'unités navales ou les consuls de France à l'étranger peuvent tirer sur le caissier-payeur central à Paris, pour acquitter une dépense urgente, et qui ne pourront être évidemment, si elles le sont, visées par le Contrôleur que postérieurement et sans effet.

Aussi en de nombreuses circonstances l'engagement et l'exécution d'une dépense sont simultanés et ne peuvent subir aucun contrôle a priori, en d'autres, son organisation pratique rencontrerait d'insurmontables obstacles.

Il serait pourtant nécessaire de généraliser, dans la mesure du possible, et d'imposer légalement des modalités de contrôle sur les engagements de dépenses des ordonnateurs secondaires, similaires à celles dont le Ministre des Régions Libérées a pris l'initiative. Car c'est un raisonnement vicieux que de soutenir que puisqu'il y aura toujours des catégories de dépenses dont l'exécution aura lieu en dehors de toute surveillance, les efforts faits pour en diminuer le nombre sont vains, nous nous élevons contre cette objection qui est fréquemment formulée.

En résumé, en ce qui concerne les dispositions prévues par la loi de 1922 au sujet de l'ordonnancement et de l'intervention du Contrôleur, elles constituent la partie la plus importante du texte car la nullité des ordonnances non revêtues du visa est une innovation fâcheuse, que nous souhaitons, de voir inobservée, et le législateur en ne prévoyant nul contrôle preventif spécial auprès des ordonnateurs secondaires, laisse substituer une lacune grave au sein de l'organisme.

CHAPITRE VI

Des rapports du Contrôleur et du Parlement

En veillant, de par ses attributions de contrôle préventif, à l'observation des règles budgétaires et à l'examen du budget de chacun des départements ministériels en conformité avec le vote des Chambres, le Contrôleur agent du Ministre des Finances, qui le nomme, l'est ipso facto du Parlement dont il a charge de faire respecter la volonté souveraine.

L'organisme du contrôle des dépenses engagées qui avait été institué surtout au profit de l'Administration, a été, dans une mesure plus large, utilisé comme instrument de contrôle par le Parlement lui-même.

Si le décret de 1893 ne faisait pas mention de ce rôle joué par le Contrôleur, l'article 52 de la loi de Finances du 28 décembre 1895, décidait déjà que la situation des dépenses engagées au cours de l'année budgétaire serait, à l'expiration de celle-ci, communiquée aux Commissions financières. C'était une première étape afin d'assurer au Parlement des possibilités de contrôle plus effectif que ne lui en concède la loi de règlement, intervenant, elle, toujours trop

tardivement, alors que depuis longtemps les dépenses sont engagées et même payées et que, la plupart du temps, les responsables des irrégularités commises, dont on connaît la brièveté des règnes, ont été déchus du pouvoir. Cette communication était faite dans la pratique en même temps que le dépôt du projet de loi de Finances permettant au législateur d'apporter à ce dernier les modifications suggérées par l'expérience de l'année antérieure.

La loi de 1922 a maintenu l'établissement annuel de cet état, mais en fixant la date de sa distribution aux Chambres, au 30 avril.

Dire en effet comme le texte primitif que la situation des dépenses engagées au 31 décembre de l'année expirée serait remise en même temps que le dépôt de la loi de Finances était inutilement ne pas fixer de date, les bureaux du Ministre des Finances n'ayant achevé l'élaboration de ce projet qu'à des époques désastreusement variables.

La Commission sénatoriale avait proposé de fixer comme date le 31 mars, la Chambre a cru opportun d'accorder au Contrôleur le délai de grâce d'un mois, soucieuse en fixant un terme plus reculé de garantir son exactitude.

Remarquons que très incomplet est cet état, puisqu'il n'englobe pas la période complémentaire, durant laquelle les infractions sont particulièrement fréquentes.

Aussi la loi du 31 mars 1917 en son article 12, avait-il prévu que les Commissions financières recevraient chaque année connaissance des rapports d'ensemble dressés par les Contrôleurs des dépenses engagées sur le budget du dernier exercice clos, conformément à l'article 151 de la loi de 1911.

Ces rapports, aux termes de l'article 7, de la loi du 30 juin 1919, sont dressés par chapitre budgétaire et par lignes de recettes. La loi du 10 août 1922 s'est contentée de réunir ces diverses dispositions et de les reproduire dans son article 7.

Sur la proposition du Ministre des Finances il a été prévu que ces rapports lui seraient fournis directement par les Contrôleurs et non par les départements ministériels auxquels ils sont attachés. Ceux-ci auraient évidemment mis quelque mauvaise grâce à communiquer eux-mêmes des rapports qui leur peuvent être défavorables. Le Ministre des Finances, à son tour, doit les communiquer d'une part aux Commissions financières et d'autre part — ce qui constitue une innovation — à la Cour des Comptes. Cette dernière y pourra trouver une documentation de nature à faciliter l'établissement de sa « Déclaration de Conformité ».

Pour ceux qui redoutent que le Ministre des Finances ait pour les fautes de ses Collègues cette indulgence qu'inspire une commune politique, pareille mesure ne semblera guère avantageuse. En face du Parlement, la solidarité des membres du Gouvernement se fait étroite, et l'un d'eux serait mal venu de fournir, en révélant lui-même une irrégularité, un argument aux partis de l'opposition.

Mais à l'aide de ces deux communications le Parlement n'est en mesure d'exercer qu'un contrôle a posteriori trop tardif pour être efficace et suivi de sanctions. Il aura bien connaissance, si l'on veut, les infractions faites aux règles qu'il a voté, mais à une époque où il sera désormais impuissant à y porter remède.

Cependant il existe, en application de la loi de 1890, un document qui traduit, durant l'exécution du budget, l'emploi qui est fait

des crédits, c'est la situation des dépenses engagées que le Contrôleur relève mensuellement dans la comptabilité qu'il tient, et communique au Ministre des Finances. Sur la proposition de M. Marin, les Chambres ont décidé que cette communication serait faite également aux Commissions financières.

Craignant sans doute que la fréquence de ces communications n'augmente exagérément le travail des Commissions et que, peut-être, aussi, l'habitude aidant, des états fournis chaque mois ne retiennent plus à la longue suffisamment l'attention des Parlementaires, la communication mensuelle proposée par le Sénat a été remplacée par une seulement trimestrielle.

Mais, conséquence plutôt d'une rédaction mauvaise que d'une volonté préconçue, en substituant le mot « trimestrielle » au mot « mensuelle », on diminue le contrôle du Ministre des Finances qui, jusqu'alors, devait recevoir chaque mois l'état des engagements de dépenses, car celui-ci étant avec le Ministre intéressé et les Commissions financières énuméré dans le même membre de phrase, il subit avec eux la conséquence de cette modification de mot.

En fait, les Contrôleurs n'étaient jamais parvenus à fournir régulièrement les états mensuels que prévoyait la loi de 1890 dans son article 59 § 3. M. Bokanowski estimait donc sage de ne réclamer que des situations moins fréquentes, mais en exigeant une régularité parfaite dans leur établissement. Cela présentait à ses yeux, l'avantage d'obtenir un travail plus approfondi et fournissant des éléments plus complets pour faciliter le contrôle parlementaire. Les Membres des Commissions n'ont pas toujours des connaissances comptables

assez vastes pour leur permettre de se reconnaître aisément dans un simple état de chiffres.

Pour obvier à cet inconvénient la loi Marin dispose que les Contrôleurs des dépenses engagées accompagneront cette communication d'un relevé explicatif, appuyé de tous les renseignements utiles et — reproduction de l'article 39 de la loi du 26 décembre 1908 cité plus haut — des prévisions de suppléments ou d'annulations de crédits que l'état des engagements pourraient motiver au cours de l'exercice.

Ce supplément de travail donné au Contrôleur justifie la prolongation des délais qui lui sont impartis. Mais l'on peut admettre que les bureaux du Ministère des Finances sont compétents pour lire un état de comptabilité sans commentaire explicatif et rien n'empêchant de prévoir le maintien du principe existant, et qu'ainsi mensuellement le Contrôleur fournisse au département des Finances un simple relevé de sa comptabilité et de l'état des crédits disponibles mesure qui, réduite à ces proportions, ne paraît pas imposer une tâche bien lourde à l'agent du contrôle.

Désormais, tous les trois mois, le Parlement aura connaissance des phases que traverse le budget, durant le cours même de son exécution. Bien entendu il ne s'agit encore que d'un contrôle a posteriori, en ce sens qu'il s'exercera sur des dépenses déjà engagées, mais dans un délai suffisamment court pour que la crainte d'une interpellation sur une irrégularité qu'il a commise et que signale le Contrôleur dans un relevé explicatif, soit de nature à contraindre le Ministre au respect des dispositions législatives. Cet article 2 de la loi constitue une véritable réforme qui est peut-être la meilleure

garantie que présente la loi de 1922, de son application efficace. Il n'a, lors du vote des Chambres, soulevé aucune observation et l'on a paru n'y prêter qu'un intérêt secondaire.

Cependant, si l'on se demande pourquoi cette mesure, d'exécution aisée, figure pour la première fois seulement dans la loi de 1922, il apparaît que le motif réside dans la crainte d'y voir une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, le législatif pouvant paraître aux yeux de certains, pour un contrôle en cours d'exercice, limiter l'indépendance de l'exécutif et restreindre la liberté ministérielle. Etrange scrupule, car le principe de la séparation des pouvoirs reconnaît au Parlement le droit de vérifier les actes des Ministres, une fois ceux-ci accomplis, et n'exige nullement qu'il n'exerce ce contrôle qu'à une époque assez reculée pour être sans résultats.

La menace d'une interpellation faite sur une infraction constatée peu de temps après qu'elle a été commise, et susceptible par son actualité même de déclencher une crise, est somme toute, ce qu'un Ministre au cours de sa vie publique, redoute le plus.

Il reste à savoir dans quelle mesure le Parlement usera de cette arme pour faire respecter sa volonté et si justement le fait des conséquences graves que peut entraîner son emploi, ne la rendra pas, au nom de raisons politiques supérieures, rarement utilisable.

CHAPITRE VII

Etendue et limites de l'application de la loi

Déjà nous avons signalé les lacunes des textes en matière d'engagement de dépenses effectuées par des ordonnateurs secondaires, ainsi que certaines catégories de dépenses présentant soit des difficultés, soit des impossibilités de fait à l'établissement d'un contrôle préventif.

Si l'on définit l'engagement « toute décision qu'elle qu'en soit la forme, dont l'exécution est susceptible de rendre l'Etat débiteur » pour reproduire les termes larges donnés par M. Géo-Gerald il est certain que nombreux sont ceux dont la matérialité est difficilement saisissable, soit que l'exécution de la dépense se confonde souvent avec lui, soit que dans une série de mesures prises, il paraisse malaisé de savoir laquelle a initialement créé la dette à la charge du Trésor. M. Colson, dans son cours d'économie politique, nie pour cette raison le fonctionnement pratique des organismes de contrôle des dépenses engagées, argumente sur l'exemple suivant en matière d'établissement d'un réseau de voies ferrées, la dépense est engagée **juridiquement**, du jour où l'Etat a pris vis-à-vis d'un adjudicataire,

l'engagement de lui confier l'exécution d'un tronçon de la ligne, mais elle l'est **financièrement**, pour tout le réseau, dont l'établissement intégral répond à un besoin ; y renoncer ou ne l'exécuter qu'en partie, serait avoir fait des frais inutiles. Elle l'est même **moralelement**, vis-à-vis des régions auxquelles la déclaration d'utilité publique a donné un espoir qu'il ne convient pas de décevoir ; **politiquement**, enfin, l'on peut considérer la dépense comme engagée du jour où des enquêtes et l'élaboration des propositions ont permis aux élus de ces régions de faire des promesses à leurs mandants qu'il serait périlleux pour eux de ne point tenir.

C'est là subtiliser quelque peu et confondre les faits et leurs origines. Ce n'est que l'engagement juridique et financier qui doit retenir notre attention, les deux autres existent pour des motifs politiques qui, s'ils sont puissants, n'en restent pas moins de portée exceptionnelle sur l'ensemble des dépenses faites annuellement par les administrations publiques.

Certes il serait heureux que le Parlement donne aux administrations une leçon d'économie en réduisant les dépenses inscrites au budget, mais il ne demeure pas moins de nombreuses catégories de dépenses dont l'engagement se matérialise dans des actes administratifs et que l'on n'aurait pas fait œuvre vaine en soumettant à une surveillance effective du Contrôleur.

Mais il est des cas qui, légalement, libèrent une dépense de tout contrôle préalable et que le texte de 1922 énumère en son article 9 : Si en cours d'exercice, le Gouvernement juge indispensable et urgent pour les nécessités extérieures, ou pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité intérieure, d'engager des dépenses au delà

et en dehors des crédits ouverts, il le pourra par délibération spéciale du Conseil des Ministres, mais sous réserves de présenter immédiatement une demande d'ouverture de crédit devant les Chambres appelées à régulariser l'initiative du Gouvernement ou à refuser son autorisation. C'était une disposition indispensable, car il n'eut pas été admissible que la prohibition de dépenses immédiates engagées sans contrôle, dépassant les limites des crédits ouverts, mais nécessitées par des événements d'une gravité particulière, put mettre en péril la vie politique ou économique du pays.

L'article in fine prévoit bien que les Chambres, averties sans délai, pourront refuser leur autorisation, mais le terme est impropre, il s'agit déjà d'une ratification puisque l'avantage de la mesure est de permettre d'engager la dépense sans formalités préalables. C'est une limite sagement apportée à l'application du contrôle, dans un but d'intérêt général.

L'art. 9 prévoit au contraire une extension, mais d'ordre pratique, en rendant la loi de 1922 applicable aux établissements publics de l'état pourvus de l'autonomie financière. Du reste, l'application en est confiée à des instructions arrêtées par les Ministres des Finances — après accord et non simple avis, comme le rapporteur du Sénat l'avait demandé — avec le Ministre dont relèvent ces établissements, ces instructions doivent tenir compte des particularités de chacun et s'adapter à leurs exigences techniques.

Cette disposition ne peut appeler de critiques, elle n'est que le complément logique des articles fondamentaux de la loi. D'ailleurs, l'article 40 de la loi des Finances du 30 Avril 1921, avait prévu déjà que les mesures relatives au contrôle des dépenses engagées seraient

applicables aux établissements de l'Etat dotés de l'autonomie financière, mais sans prévoir de réglementation spéciale pour chacun d'eux.

Conformément à cet article, différents décrets avaient été rendus, ainsi celui du 28 décembre 1921 qui confiait au Contrôleur du Ministère du Commerce et de l'Industrie le contrôle de l'engagement des dépenses de l'Office National du Commerce extérieur, de l'Office National de la propriété industrielle ; celui du 17 octobre 1921 qui donnait au Contrôleur du Ministère de l'Hygiène, Assistance et Prévoyance Sociale, le contrôle préalable des dépenses de l'hospice des Quinze-Vingts, de la Maison Maternelle de Saint-Maurice, de l'Etablissement National des jeunes aveugles, de l'Etablissement National des sourds-muets de Paris.

L'on voit, par cette énumération, que la tâche du Contrôleur affecté à un Ministère de seconde importance, pour peu qu'un certain nombre d'établissements publics en dépendent, n'est pas si légère que l'on voulait bien le prétendre.

Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire d'insister davantage sur ces dispositions de détail, d'intérêt tout pratique, et complémentaires de l'organisme du contrôle des dépenses engagées.

CHAPITRE VIII

Du prestige, de la compétence du Contrôleur et du rang privilégié accordé au Ministre des Finances

Il nous a été permis de voir qu'en l'état actuel de la législation, le contrôleur des dépenses engagées était tenu de jouer un rôle à chacune des étapes franchies par le budget depuis sa préparation dans les bureaux ministériels, jusqu'à la loi de règlement votée par les Chambres.

Lors de la préparation, nous avons vu que la loi Marin reproduisant une disposition de la loi du 12 Avril 1919, modifiée par l'article 41 de la loi du 30 Avril 1921, dispose que chaque Ministre doit soumettre à l'avis du Contrôleur son projet de budget avant de le transmettre au département des Finances. Ces avis seconderont les services de ce département dans leur tâche d'établissement du budget général et lui suggéreront des modifications dont la compétence spéciale du Contrôleur, et sa situation auprès du Ministre intéressé, lui auront permis de constater l'opportunité.

Lors de l'exécution, nous avons étudié le rôle préventif qu'il exerce, grâce à l'octroi ou au refus de son visa, et son intervention au

moment de l'ordonnancement de la dépense, ainsi que la mission d'information qu'il remplit auprès des Chambres avec les relevés trimestriels des dépenses actuellement engagées, et des crédits disponibles.

Quand la nécessité d'une demande de crédits additionnels s'annonce comme prochaine, le législateur, codifiant les articles 39, de la loi du 26 décembre 1903, 37 de la loi du 12 août 1919, et 41, de la loi du 30 avril 1921, confie au Contrôleur le soin de faire état d'une part de ces prévisions dans les relevés trimestriels, et d'autre part, de donner son avis sur toutes les demandes formées par le département ministériel qu'il contrôle. Il pourra, le cas échéant, constater que les chiffres en ont été volontairement faussés ou, s'il est à sa connaissance, des dépenses qu'il faudra nécessairement engager dans un délai proche, alors que les crédits du chapitre correspondant sont épuisés. presser le Ministre, d'avoir à fournir assez à temps sa demande de crédits supplémentaires, pour que l'autorisation du Parlement ouvre des crédits, préalablement à ces engagements.

Enfin, les rapports annuels dressés par les agents du contrôle, permettront au Parlement soit, dans le vote des budgets futurs, l'initiative de réformes qu'ils suggèrent, soit d'accorder un peu moins passivement, étant mieux renseigné, la loi de règlement d'un budget qui comporte trop d'irrégularités ; mais nous avons déjà dit combien platonique était cette sanction.

Nous sommes loin du rôle impersonnel de simple teneur de comptabilité d'ordre, concédé au Contrôleur par les textes constitutifs de l'organisme du contrôle des dépenses engagées.

Pour remplir utilement des fonctions aussi complexes, le fonctionnaire chargé du contrôle doit posséder des connaissances éten-

dues et, pour qu'il en use librement, la loi le doit mettre à l'abri de toute subordination, même purement morale, vis-à-vis du chef des services auprès desquels il est nommé. En confiant sa nomination au seul Ministre des Finances, l'on a réalisé pour lui le maximum d'indépendance, mais au détriment peut-être, dans certains cas, de la compétence qui lui est nécessaire en dehors du domaine purement financier.

Quant à son prestige, le législateur avait cru l'obtenir en l'affirmant à plusieurs reprises. L'expérience est venue prouver qu'un texte législatif est impuissant à vaincre la mauvaise volonté de fonctionnaires dont un contrôle, si habilement exercé qu'il soit, irrite les susceptibilités. Cette animosité se conçoit aisément et nous ne croyons pas que la loi de 1922, en dotant le Contrôleur du titre de Chef de service, obtienne des résultats meilleurs.

Il rencontrera encore, dans l'exercice de ces fonctions, une hostilité, accrue du fait qu'agent du Ministre des Finances, il joue auprès des bureaux ministériels le rôle de surveillant au nom d'une administration voisine et qu'il n'est pas « de la maison ».

Ce fait convient d'être retenu dans l'étude d'un système qui n'est intéressant que par ses résultats pratiques, et il est curieux de remarquer la mauvaise humeur avec laquelle les administrations publiques supportent le joug que, prétendent-elles, le Ministre des Finances fait peser sur elles.

Cette constatation qu'il nous a été permis de faire est plus lourde de conséquences qu'il ne paraît. La tâche du Contrôleur devient singulièrement ardue, s'il doit à chaque demande de renseignements, à chaque communication de pièces, se heurter au mauvais vouloir et

vaincre les lenteurs voulues des bureaux. L'on se lasse des luttes quotidiennes et l'on est vite enclin à se contenter d'une documentation incomplète au préjudice de l'efficacité du contrôle.

Nous voyons combien délicate est sa situation, s'il est méticuleux à l'excès, il encourt le reproche de maladresse, s'il adoucit les rigueurs de sa mission on le dit coupable de négligence.

Modifier les termes de la loi portant « les Contrôleurs peuvent « recevoir communication... » en « reçoivent », comme l'a fait la Commission sénatoriale, en vue de remédier à cet état de choses, est une naïveté.

C'est en bonne part, peut-être, à cette animosité dont font preuve les départements ministériels à l'égard de leur Contrôleur, que l'on peut attribuer le fait que les nombreux textes régissant déjà la matière du contrôle des dépenses engagées, sont demeurés lettre morte.

La carence des services du contrôle était devenue patente. Les crédits supplémentaires ont pris avec les chiffres cités au début, une ampleur inquiétante, alors que le contrôle des dépenses engagées avait pour raison d'être, non de les supprimer — leur existence malgré tout constitue une nécessité pratique — mais de les diminuer dans une large proportion.

Certes, la confusion de la période de guerre et la crise économique lui succédant, plaident en sa faveur. Mais ces circonstances justifient-elles que, ainsi que le signalait M. Berenger, les états trimestriels, prévus par la loi de finances du 26 décembre 1908, aient cessé d'être communiqués au Ministre des Finances, le Ministère de la Marine étant en 1921 le seul à appliquer encore cette disposition lé-

gislative ; excusent-elles également, qu'en février 1922, les rapports d'ensemble sur le budget de 1920, dont l'établissement constitue une des importantes attributions des Contrôleurs, n'aient été transmis au département des Finances, que par les Ministères de la Justice, des Affaires Etrangères et du Commerce, alors que tous auraient dû être communiqués depuis juillet 1921, un délai de trois mois après la clôture de l'exercice, paraissant un laps de temps suffisant pour les établir.

Indépendance mal assurée, attributions trop restreintes, défec-tuosité matérielle de l'organisation du service, voilà les causes du mal, ont assuré les initiateurs de la loi du 10 août 1922.

Or, nous avons déjà pu constater au cours de cette étude qu'en ce qui concerne les attributions, la nomination et l'autorité du Contrôleur lui-même, cette loi a reproduit maints textes précédemment en vigueur et que ses innovations sont limitées en majeure partie à des modifications de détail, hormis ceux concernant, l'une, les conséquences du refus de visa, l'autre, la nullité de certaines ordonnances de délégation et de paiement, qu'enfin, l'on ne trouve pas trace d'améliorations apportées à l'organisation matérielle du service.

Mais c'est du Ministre des Finances que le législateur de 1922 a, en principe, considérablement élargi les pouvoirs en lui confiant personnellement le contrôle de l'engagement des dépenses. S'il usait de ses droits nouveaux il pourrait opposer un veto formel à toute mesure grevant illégalement le Trésor comme, lors de l'ordon-nancement, interdire le paiement d'une créance existant contre l'Etat.

Que ceux qu'une pareille autorité inquiètent se rassurent. Les

mœurs parlementaires, elles aussi, sont assez fortes pour résister aux dispositions d'une loi financière. A l'heure présente, la solidarité ministérielle est trop bien établie pour qu'un conflit grave s'élève au sein du cabinet susceptible, au cas où la presse s'en saisirait, de provoquer la chute de celui-ci.

Nous aurions ainsi dans le Gouvernement deux Ministres occupant un rang privilégié : d'une part le Président du Conseil, de l'autre le Ministre des Finances, et, lorsque le chef du Cabinet n'a pas le portefeuille des Finances, ce qui aplanit toute difficulté mais ne se produit qu'occasionnellement, conçoit-on celui qui dirige, un peu en maître, la politique générale du pays, paralysé dans son action par le veto de son Ministre des Finances ? Cette situation paradoxale n'est point à envisager et la remarque du rapporteur de la loi de finances de 1890 demeure toujours actuelle. « C'est un problème « très complexe de droit constitutionnel, de savoir par quels moyens, « et sous quelles formes, le Ministre des Finances pourra exercer son « contrôle sans réduire ses collègues à l'état de subordination qui « n'est pas actuellement celui des membres d'un même cabinet à « l'égard d'un quelconque de leurs collègues ».

Si le législateur est impuissant à obtenir du Ministre des Finances l'exercice effectif des droits qu'il lui reconnaît, quelle sera la sanction, garantie du bon fonctionnement des services du contrôle, que nous offre la loi de 1922. C'est dans la mise en jeu de la responsabilité ministérielle, qu'il convient d'étudier maintenant, qu'elle paraît avoir mis tout son espoir.

CHAPITRE IX

De la responsabilité ministérielle comme sanction du contrôle des dépenses engagées

Affirmée solennellement dans la loi du 10 août 1922 qui la prévoit comme son essentielle sanction, la question de la responsabilité qu'engagent les Ministres en contrevenant aux dispositions législatives, quoique étant matière d'un travail séparé, ne peut être éliminé d'une étude du contrôle des dépenses engagées.

C'est à elle que sont dues les lenteurs laborieuses avec lesquelles a été modifié le projet Marin avant que s'établisse l'accord des deux Chambres ; c'est elle qui, parmi les Députés notamment, a rencontré le plus d'hostilité et soulevé le plus de critiques.

Le texte primitif, comportait comme seule sanction des articles 5 et 6 qui traitent de l'obligation du visa pour les propositions d'engagement de dépenses et les ordonnances de paiement et de délégation, la mise en jeu de la responsabilité personnelle du Ministre, sous-secrétaire d'Etat, administrateur contrevenant à ces dispositions. La Commission sénatoriale a, malgré la résistance de la Chambre, maintenu sa proposition d'ajouter la responsabilité civile à la responsabilité personnelle, et qu'adopte la rédaction définitive.

La responsabilité personnelle n'est pas juridiquement définie, ainsi que MM. Jenouvrier et Poullé l'ont fait observer à la séance du Sénat du 30 novembre 1921, sa signification courante demeure également obscure. Si le législateur veut, par cette expression, entendre que, politiquement, et devant les Chambres, les Ministres seront responsables des infractions budgétaires qu'ils ont commises, point n'était besoin d'une loi pour l'affirmer. De par le régime constitutionnel présent, ne le sont-ils pas à cet égard de chacun de leurs actes ? Cela ne constitue en rien une sanction nouvelle.

La responsabilité civile au contraire, a sa définition juridique et peut, en principe, entraîner des condamnations pécuniaires ; son affirmation n'est point du reste une nouveauté dans notre législation. Déjà, la loi du 25 mars 1817, disait en son article 151 « que les Ministres ne peuvent sous leur responsabilité, dépenser au-delà des crédits ouverts à chacun d'eux ». Ensuite, l'article 9 de la loi du 15 mars 1850, dispose que toute dépense non créditée, ou toute portion de dépense dépassant un crédit, sera laissée à la charge du Ministre contrevenant. En troisième lieu, dans les articles 41 et 42, du décret du 31 mai 1862, l'on retrouve le même principe « les Ministres ne peuvent, « sous leur responsabilité, dépenser au-delà des crédits ouverts à « chacun d'eux, ni engager aucune dépense nouvelle avant qu'il ait « été pourvu au moyen de la payer par un supplément de crédit... le « Ministre des Finances ne peut, sous sa responsabilité, autoriser « un paiement excédant les crédits ouverts à chaque Ministère ».

Voilà donc une série de textes, posant le principe de la responsabilité pécuniaire des Ministres, mais le principe seul. Aucune juridiction, en effet, n'a été désignée pour connaître de cette catégorie de

fautes, et la doctrine discute et discutera encore sur le choix qu'il convient de faire. Sera-ce la Cour des Comptes, étendant aux ordonnateurs la juridiction qu'elle exerce avec efficacité sur les comptables du Trésor, seront-ce les Tribunaux civils appelés à s'immiscer dans la gestion des deniers publics.

Il ne nous convient pas d'intervenir dans le débat. Constatons seulement, que faute d'une juridiction reconnue compétente, nul ministre ne se voit inquiété pour les dépensements de crédits qu'il a commis.

L'on a objecté, que déclarer l'administrateur redevable au Trésor de la totalité des crédits irrégulièrement consommés, serait le seul moyen de dédommager l'Etat, mais que nulle fortune n'y pourrait suffire. Aussi nous contenterions-nous de voir une part des traitements ministériels répondre, par exemple, des mauvaises gestions ; cela ne comblerait pas entièrement les déficits de la caisse publique, mais constituerait une menace suffisante pour empêcher qu'à l'avenir il s'en reproduise.

Quoiqu'il en soit, à l'heure présente, la responsabilité ministérielle ne constitue de sanction que sur le papier, et elle est aussi incapable de provoquer ce que d'aucuns nomment « la grève des Ministres », si tant est qu'une semblable grève vienne à se produire, que de garantir le contribuable de la bonne utilisation des deniers qu'il fournit.

La loi du 10 août 1922 a, d'autre part, prévu dans son article 9, qu'il est interdit à peine de « forfaiture » à tout fonctionnaire public, de prendre des mesures ayant pour but d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'applica-

tion des lois. L'expression de forfaiture a inquiété nombre de Parlementaires, il désigne en effet un crime commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, il entraîne des pénalités sévères et il existe une juridiction pour les infliger, c'est la Haute Cour.

Les objections, faites à la responsabilité civile, se trouvent donc ici sans fondement. Mais justement, parce que très grave est le crime que désigne la forfaiture, les infractions commises par un Ministre ou un fonctionnaire quelconque, ne sembleront jamais présenter une importance telle, qu'elle justifie la traduction en Haute Cour de leurs auteurs.

Edicter des peines d'une sévérité excessive, est le sûr moyen d'obtenir le plus grand nombre d'acquittements. La nécessité devenue évidente, de correctionnaliser le crime d'avortement parce que les jurés effrayés de la gravité du châtiment, ne rendaient que des verdicts d'acquittement, nous en fournit actuellement un exemple.

Il est un autre danger qu'a mis en lumière M. Bokanouski, c'est qu'aux heures de luttes politiques particulièrement ardentes, le parti victorieux ne trouve dans cet article, le prétexte de poursuites arbitraires contre ses adversaires.

A cet argument judicieux, M. Berenger a opposé qu'une telle crainte affaiblissait l'autorité du régime en avouant son impuissance à appliquer les lois sur lesquelles il repose.

Pourtant, si le recours à la juridiction suprême est en effet un des articles de notre constitution, c'est ne lui porter aucune atteinte que de redouter de voir se multiplier les cas dans lesquels il est prévu.

Il convient de relever le mot « sciemment » introduit à la suite de

chacune des affirmations que donne le législateur de la mise en jeu éventuelle de la responsabilité ministérielle.

C'est un de ces qualificatifs qui, intercalés dans un texte, réduisent souvent à néant la portée des dispositions prises par lui. Et c'est également une arme de défense offerte par la loi à tel Ministre que ses malversations rendraient justiciable, soit des tribunaux compétents pour connaître de sa responsabilité civile, soit de la Haute Cour.

Ces dispositions, organisant le contrôle des dépenses engagées, ont pour dessein de porter à la connaissance du Ministre, toutes les irrégularités commises dans ses services, ou, que lui-même va commettre, afin que l'heure de répondre de ses actes, venue, il ne puisse arguer de son ignorance et faire sur des subalternes irresponsables retomber le poids de ses fautes.

Spécifier qu'il est nécessaire que l'infraction ait été commise sciemment par le Ministre pour engager sa responsabilité est, de la part du législateur, faire preuve de scepticisme à l'égard du bon fonctionnement du contrôle qu'il organise, ou mieux, cette restriction apportée à la dernière minute, au texte, ne manifeste-t-elle pas la crainte éprouvée par lui — qui est toujours un Ministre présomptif — que les mesures qu'il a votées ne soient réellement efficaces.

Une objection plus générale se présente. Si le Parlement a tenu à prendre des dispositions extrêmement complexes et difficiles en leur application en vue d'organiser un contrôle sur les dépenses publiques qui fut préalable à toute exécution, n'est-ce pas parce qu'il doit reconnaître que toute mesure, a posteriori, demeure vaine, et que, si la proportion d'engagement elle-même n'est pas frappée d'in-

terdiction, l'on ne peut envisager de palliatif sérieux aux dépassements de crédits.

Chacun sait, que les droits n'existent, que par les sanctions qui les garantissent. Or, l'on conçoit difficilement, comment, triomphant d'une forte opposition, les défenseurs du projet Marin, ont entendu faire reposer l'équilibre de leur système, sur la mise en jeu de la responsabilité Ministérielle.

Si celle-ci était une réalité pratique, nul besoin ne serait de recourir aux anormales complications que nécessite le contrôle des dépenses engagées.

Prévenir un délit signifie tout aussi bien, convaincre ceux qui le pourraient commettre, des peines qu'inévitablement ils encourront, que de paralyser leurs actes, en les entourant d'obstacles matériels.

C'est, parce que l'expérience est venue prouver l'irresponsabilité de fait, des administrateurs publics agissant au mépris des règles législatives, que l'on a songé à créer des empêchements matériels à leur mauvaise gestion. N'y a-t-il pas alors, contradiction évidente à fournir comme unique sanction — nous avons constaté l'inutilité des autres — justement cette mise en jeu de la responsabilité ministérielle à l'impuissance de laquelle il prétend obvier.

Certes, il convient de distinguer encore le contrôle préalable qui, utilisé par le Ministre des Finances en personne, pourrait aboutir à une prohibition absolue de l'engagement d'une dépense irrégulière, et le rôle d'information joué par le contrôleur.

Mais, ce dernier n'est qu'un complément des attributions de contrôle qui constituent l'élément essentiel de l'organisme, et, au sujet

desquelles apparaît la contradiction que nous venons de signaler.

Que l'on ne nous objecte pas qu'il y a confusion à éviter, entre, d'une part, les résultats que l'on espère du contrôle a priori, et, d'autre part, ceux de la mise en jeu de la responsabilité ministérielle. Celui-là, garantissant la bonne gestion des administrateurs, mais celle-ci, au cas d'infractions malgré lui commises, comblant les déficits de la Caisse du Trésor Public.

/ Nous savons que le moyen d'obtenir le dernier résultat n'est pas encore découvert.

Quelque illogique que soit le fait de garantir l'application d'un texte, grâce aux mesures dont l'inefficacité a rendu nécessaires les dispositions que ce même texte prévoit, le législateur a envisagé la responsabilité ministérielle comme surtout la sanction de l'organisme du contrôle des dépenses engagées, et non comme une mesure complémentaire, susceptible d'augmenter ses résultats. Ce qui aurait laissé, d'ailleurs, même en théorie, le système dépourvu de toute sanction. Désireux, plutôt, de manifester sa volonté d'agir, que de prendre des dispositions pratiquement efficaces, le **Parlement** a tenu à les maintenir tous deux, sans voir qu'il manifestait par là l'égale impuissance de l'un et de l'autre.

CHAPITRE X

De différentes autres modalités de contrôle des dépenses engagées
- projet de M. Géo-Gerald Contrôle exercé par le pouvoir
législatif, par la Cour des Comptes.

Le 25 Mars 1920, M. Géo Gerald a déposé sur la Tribune de la Chambre, un projet de loi tendant à la réorganisation du contrôle des dépenses engagées, ou mieux, à la création d'un « contrôle de l'engagement des dépenses ». Cette distinction de titre signifiait dans l'esprit de M. Géo Gerald, qu'il convenait de doter l'agent du contrôle d'une compétence illimitée, celui-ci intervenant au moment des adjudications, des marchés, enfin de l'accomplissement de tous actes d'où put résulter une dette pour l'Etat.

Mais, en principe, les textes existants désiraient également atteindre tous ces actes et la difficulté ne naît que lorsque se pose le problème de prévoir les modalités pratiques en application de ce principe.

Dans ce but, M. Géo Gerald demandait que l'agent de ce contrôle fut érigé en juge de la nécessité ou de l'utilité de toute nouvelle dépense, et qu'il n'admit toute proposition, qu'après une enquête approfondie.

Il ne s'agit plus, nous le voyons dès l'abord, de l'exercice d'un contrôle purement financier, mais d'une mission beaucoup plus large, consistant à apprécier la valeur de tous les actes de l'administration.

Seul, un organe indépendant, dont l'autorité est unanimement reconnue, pourrait être appelé à la remplir et le projet, désigne à cet effet, la Cour des Comptes.

Celle-ci, serait, aux termes de la proposition de M. Géo Gerald, non pas seulement juge des événements financiers des administrations publiques, mais compétente pour connaître de toute l'activité administrative, en estimant l'utilité de chaque dépense nouvelle et en fixant le montant des crédits qu'il convient de lui consacrer.

L'on peut se demander, en quoi consisterait alors la tâche des bureaux ministériels, ainsi mis en tutelle par la Cour des Comptes.

La décision de celle-ci serait ensuite soumise à la sanction du Parlement, qui voterait les crédits fixés. Mais, si les Chambres, pour un motif quelconque, refusaient leur ratification, la Cour des Comptes rendrait un nouvel arrêt, et, en cas de désaccord persistant entre elle et le pouvoir législatif, le Conseil d'Etat serait juge en dernier ressort du conflit, et son arrêt pourrait, par conséquent, contraindre le Parlement à voter un crédit, que celui-ci estime inutile ou, pour des raisons budgétaires, impossible d'ouvrir.

Est-il besoin d'insister sur la fantaisie d'un pareil système ?

Ces nombreux arrêts, une fois rendus, il convenait d'assurer leur stricte exécution. L'art. 3 du projet, confie la surveillance de l'emploi de crédits votés, et le contrôle de la gestion des deniers publics, à la Cour des Comptes, exerçant cette seconde fonction par l'organe du

« Contrôleur des Finances », ressuscité dans ce but, qui pourrait, sous le contrôle du Parlement, prendre toutes sanctions qui lui sembleraient utiles.

Nous ne croyons pas devoir argumenter sur l'imprécision néfaste de pareilles mesures, sur l'absence complète de dispositions pratiques qu'elles comportent, sur le danger de ce contrôle administratif confié à la Cour des Comptes, enfin sur l'inconstitutionnalité du rôle qu'elles attribuent au Conseil d'Etat.

Nous avons tenu, pourtant, à exposer cette proposition restée d'ailleurs à l'état de projet, pour mettre en valeur le péril signalé plus haut, de réformes trop radicales et mal élaborées qu'inspire le besoin d'action énergique ressenti par tous, aux périodes de difficultés financières, comme celles que connaît l'heure présente.

Cet édifice, construit *in abstracto*, sans souci des considérations pratiques et des nécessités de fait, permet comparativement d'apprécier la cohérence — surtout théorique, il est vrai, mais du moins rationnelle — de l'organisme qu'établit la loi du 10 août 1922, en temps que modalité de contrôle des dépenses engagées.

Utiliser la compétence de cette haute juridiction financière qu'est la Cour des Comptes, n'est pas une idée propre à M. Géo Gerald. L'exemple de la Belgique et de l'Italie, qui lui ont confié le contrôle sur l'engagement des dépenses, a souvent déjà inspiré le désir d'appliquer en France un système analogue, quoique nombreuses soient les critiques faites, à celui qui fonctionne dans ces deux pays (1). Mais il est évident qu'en adoptant cette solution il conviendrait de

(1) Cf. « le contrôle préventif en Italie ». G. Jeze.

procéder à une réorganisation intérieure de la Cour des Comptes et d'augmenter le nombre de ses Membres qui suffit difficilement à l'heure actuelle, à la tâche de juges des comptes. Mais pourquoi borner là, la réforme. Ce n'est pas un contrôle spécial sur l'engagement des dépenses engagées qu'il conviendrait de reconnaître à la Cour, mais un contrôle effectif sur les comptes des ordonnateurs dont l'engagement des dépenses ne constitue qu'une catégorie d'actes. L'on aboutirait enfin à un contrôle effectif muni de sanctions, et point ne serait alors nécessaire, de contrôle à priori de l'engagement des dépenses, car les administrateurs sauraient veiller eux-mêmes à la régularité de leurs opérations. C'est, à notre sens, la seule réforme capable d'obtenir que l'exécution du budget soit faite par les administrations publiques, en respectant les règles législatives.

L'on a envisagé également, la possibilité de confier uniquement aux Chambres, le contrôle des dépenses engagées, s'autorisant du précédent historique que constitue la loi du 17 décembre 1791, donnant à l'Assemblée Nationale le soin de vérifier et d'assurer les comptes. Certes, une telle réforme est de nature à plaire au pouvoir législatif, et l'on doit reconnaître qu'elle marque le maximum de progrès que peut, en logique, procuraliser un état démocratique où les contribuables, par l'intermédiaire de leurs élus, n'accorderaient pas seulement des crédits, mais veilleraient au jour le jour à leur bonne utilisation.

Mais, ne serait-ce pas, par contre, aboutir à la confusion complète des pouvoirs, les Ministres, asservis à ce contrôle constant, devenant les subordonnés passifs, et donc irresponsables, du pouvoir

législatif, et ce serait un Gouvernement d'Assemblées qu'instaurerait cette réforme.

Celles-ci, manquant d'autre part fréquemment de connaissances spéciales, seraient aussi dépourvues des moyens pratiques d'organiser ce contrôle. Cependant en 1881, MM. Rivière et Besson et, en 1895, M. Bozerian (1) avaient déposé des projets dans ce sens.

Il semble qu'à l'heure présente, le projet de doter le pouvoir législatif d'un droit de contrôle financier direct, soit une revendication propre aux partis extrêmes, plus attachés à son caractère politique qu'à ses résultats budgétaires.

(1). off. 1895. en. s. o. p. 471.

CHAPITRE XI.

CONCLUSION

Nous avons dit au commencement de cette étude, vouloir montrer que la loi de 1922 instituait, malgré ses lacunes, le système de contrôle des dépenses engagées, le plus cohérent et le plus complet.

Les objections nombreuses, formulées par la suite, à notre avis, ne démentent pas l'opinion première.

Nous formerons seulement des réserves sur l'innovation fâcheuse, mais, nous l'espérons, sans conséquences pratiques, que constitue la nullité des ordonnances de paiement, dépourvues du visa du Contrôleur.

Mais, au cours de notre analyse du texte aujourd'hui en vigueur, il nous a été permis de constater, que l'organisation d'un contrôle a priori, quelles qu'en soient les formes, est une mesure impuissante à remédier sérieusement à la mauvaise gestion des administrateurs publics ; que sa création ne répond qu'au besoin de pallier à l'application du seul remède efficace qu'est la mise en jeu de la responsabilité ministérielle.

Le législateur, malgré tout, a été de cet avis, puisque c'est elle qu'il retient comme sanction d'un contrôle dont il escompte des ré-

sultats heureux. Mais, il ne s'est point aperçu, et voilà à notre sens ce qui fait le défaut essentiel de ce système, que si cette sanction était effective, elle suffirait à elle seule, à obtenir les résultats désirés, sans que besoin soit, des complexités de l'organisme.

D'autre part, l'efficacité des mesures prises par la loi de 1922, n'est pas imputable aux lacunes des textes, ni théoriquement à leur impossibilité d'application, mais bien à des circonstances de fait qu'il est souvent difficile aux législateurs de reconnaître officiellement.

Il a méconnu la force de pratiques administratives ou parlementaires et, notamment, cette solidarité ministérielle qui empêche le Ministre des Finances, qu'il charge en propre, de faire respecter sa volonté, d'être son auxiliaire entièrement dévoué à l'encontre de ses Collègues du Gouvernement.

Ce contrôle des dépenses engagées est d'une excellente constitution abstraite, mais une loi n'est réellement bonne que par la valeur de ses réalisations pratiques et il faut déplorer que le Parlement n'ait pas fait porter tous ses efforts sur les moyens pratiques d'assurer un contrôle des ordonnateurs et d'organiser matériellement la mise en jeu de la responsabilité civile des Ministres.

Nous ne souhaiterions pas d'ailleurs la suppression, même en ce cas, des agents du contrôle des dépenses engagées, mais il serait suffisant de leur laisser le rôle d'information qu'ils possèdent actuellement et qui constitue le meilleur élément de tout l'organisme.

Pour l'instant le besoin subsiste donc, de conserver les services du contrôle des dépenses engagées, pour les résultats de détail qu'ils obtiennent, en attendant la réforme désirée.

Pourtant nous avons signalé comme une des rares dispositions susceptibles d'aboutir à des conséquences heureuses, la communication trimestrielle faite aux Chambres par le Contrôleur, des relevés qu'il dresse de l'état des dépenses engagées, et des crédits encore disponibles, à chacun des chapitres du Ministère qu'il contrôle. Cette mesure nous paraît être la meilleure garantie qu'offre la loi de l'application de tout le système.

Pendant il est fâcheux que ce soit au Ministre des Finances qu'incombe le soin d'en assurer la transmission au Parlement.

Car celui-ci, tout en blâmant en son for intérieur, la mauvaise gestion de ses Collègues, ne tiendra point à la signaler au pouvoir législatif, et s'il ne modifie lui-même, les commentaires de ses subordonnés, ceux-ci n'étaleront pas, d'après ses instructions, au grand jour, la gravité des infractions commises.

Ainsi, nous arrivons à envisager la réforme suivante. Serait-il impossible de créer une Commission supérieure de contrôle des dépenses engagées, composée pour partie, de représentants du pouvoir législatif, pour partie, de membres de la Cour des Comptes, et d'anciens directeurs de Ministères, qui se réunirait périodiquement, tous les mois par exemple, et à laquelle seraient confiés le choix et la nomination des Contrôleurs.

Cette réforme présenterait l'avantage, d'assurer plus parfaitement l'indépendance des agents du contrôle, et d'augmenter leur prestige, en leur ôtant le caractère de fonctionnaire relevant du chef du département des Finances.

Cette Commission recevrait communication de tous les états et

rapports que prévoit la loi du 10 août 1922, et de notes périodiques établies par les Contrôleurs.

Mais elle n'exercerait à l'égard du Ministre, aucun droit de veto, le laissant libre d'agir, après qu'il a eu connaissance des objections qu'elle formule au sujet de l'engagement d'une dépense.

Seulement elle sera libre d'avertir les Chambres des irrégularités commises chaque fois qu'il lui conviendra.

Semblable mesure nous semble de réalisation aisée et faite en mépris d'aucun principe administratif ou constitutionnel ; elle restreint les éléments de contrôle a priori, mais assure effectivement la mise en jeu rapide de la responsabilité politique du Ministre fautif devant les Chambres.

Si le Parlement, en certains cas, n'use pas de son droit d'interpellation, cela prouve que le Ministre des Finances avait a fortiori motif de ne pas imposer à ses Collègues le respect de la volonté législative. Mais les Chambres le plus souvent ne s'en priveront point et cette menace constituera la meilleure sanction, son efficacité étant mieux établie avec la réforme que nous proposons, de toutes formes de contrôle des dépenses engagées.

D'autre part, cette Commission centralisant tous les rapports, les Contrôleurs, pourraient y puiser des vues générales qu'elle même résumerait dans des compte-rendus annuels.

Mais, ceci n'est qu'une suggestion toute personnelle, utile en tant que la responsabilité ministérielle demeure une formule, désignant un principe, ne précisant aucune réalisation.

Sous le régime de la loi du 10 août 1922, la meilleure garantie que nous puissions avoir d'une amélioration des pratiques suivies

durant l'exécution de nos budgets, consiste dans la parfaite conscience des Ministres, et plus spécialement, du Ministre des Finances, et dans son respect personnel des règles législatives.

Cependant, les lois n'existent, que parce que l'intégrité n'est pas le fait de tout homme ; médiocre est donc la garantie que celle-ci fournit à elle seule de leur application.

Vu : le Président de la thèse,
ALLIX

Vu : le Doyen,
H. BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL



**Textes régissant la matière du Contrôle des dépenses engagées,
abrogés par la loi du 10 août 1922**

Article 59 de la loi du 26 décembre 1890.

« 52 «	« 28 décembre 1895.
« 78 «	« 30 mars 1902.
« 53 «	« 31 mars 1903.
« 39 «	« 26 décembre 1908.
« 147-49 «	« 13 juillet 1911.
« 12 «	« 31 mars 1917.
« 7 «	« 30 juin 1919.
« 37 «	« 12 août 1919.
« 40-42 «	« 30 avril 1921.

Ouvrages consultés

Le contrôle de dépenses engagées : 1906. Thèse de M. Gervais.

« 1913. Thèse de M. Rousseau.

Traité de législations financières de M. Allix.

« de M. Jèze.

Documents parlementaires :

Rapports de MM. Bokanowski et Berenger.

J. de Moulezin

TABLE

Chapitre 1. — De la nécessité d'une réforme — Le projet Marin — Impression d'ensemble de la loi du 10 août 1922.	5
Chapitre 2. — La nomination du Contrôleur — Historique — Le Contrôleur subordonné direct du Ministre des Finances.	11
Chapitre 3. — De la comptabilité des dépenses engagées — Du visa du Contrôleur et de ses sanctions — Du droit de veto reconnu au Ministre des Finances.	19
Chapitre 4. — Des rapports du Contrôleur et du Ministre des Finances — Fonctions de renseignement — Des avis motivés du Contrôleur.	31
Chapitre 5. — Du Contrôleur et de l'ordonnancement — Visa des ordonnances, sanctions et conséquences — Du contrôle des dépenses engagées près des ordonnateurs secondaires.	37
Chapitre 6. — Des rapports des Contrôleurs et du Parlement — Leur rôle d'information — Etats, rapports et commentaires explicatifs.	49

- Chapitre 7.** — Etendue et limite de l'application de la loi — Exceptions d'intérêt général — Du contrôle et des établissements d'utilité publique. 53
- Chapitre 8.** — Du prestige et de la compétence personnelle du Contrôleur — Des difficultés matérielles qu'il rencontre — Du rang privilégié du Ministre des Finances et de la question du « super-Ministre ». 59
- Chapitre 9.** — De la responsabilité ministérielle comme sanction du contrôle des dépenses engagées — Son inapplication — Des contradictions de la loi. 63
- Chapitre 10.** — Des différentes autres modalités de contrôle des dépenses engagées — Projet Géo Gerald — Du contrôle exercé par le pouvoir législatif, par la Cour des Comptes. 73
- Chapitre 11.** — Conclusion — De la création d'une commission supérieure de contrôle. 79

